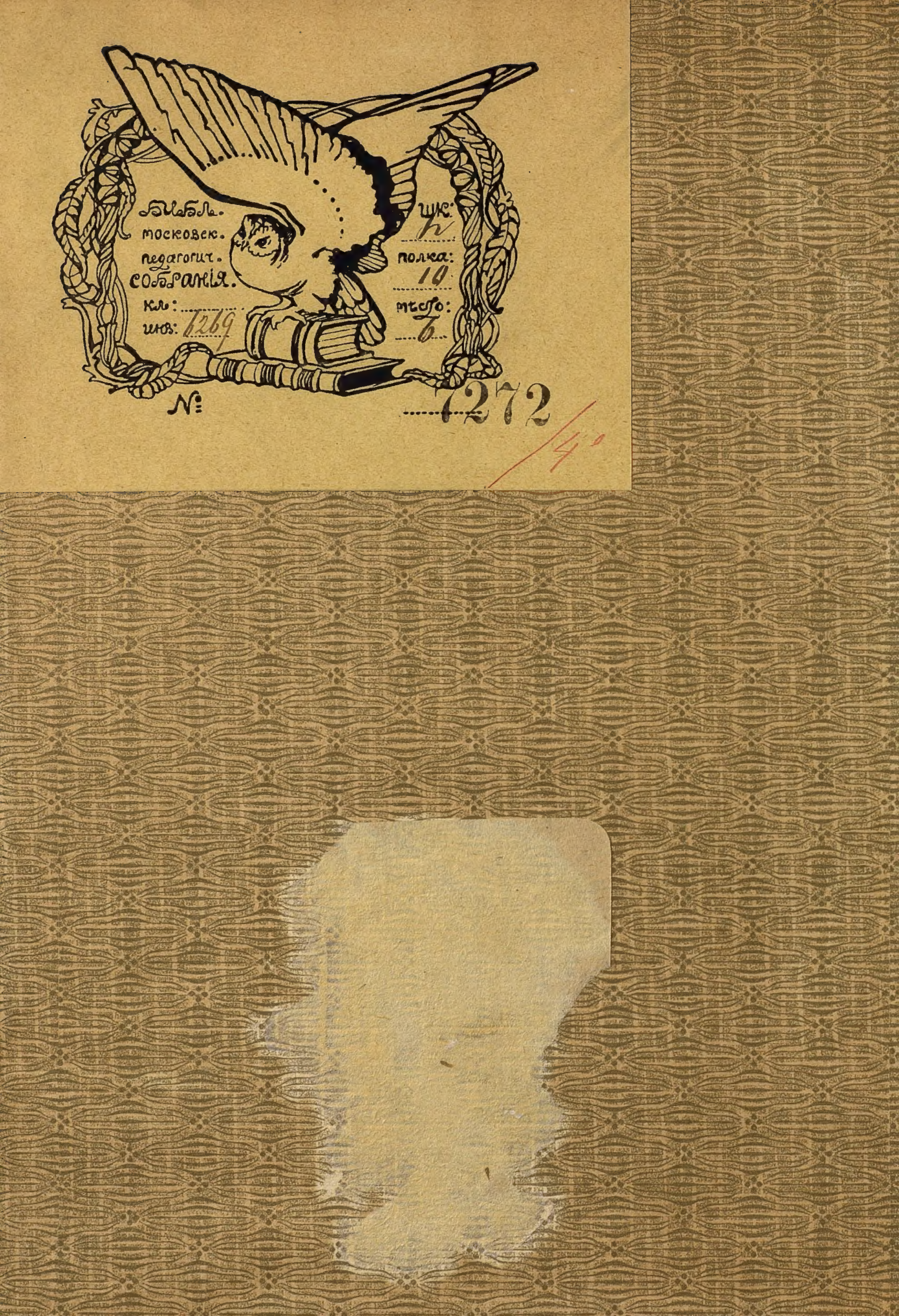
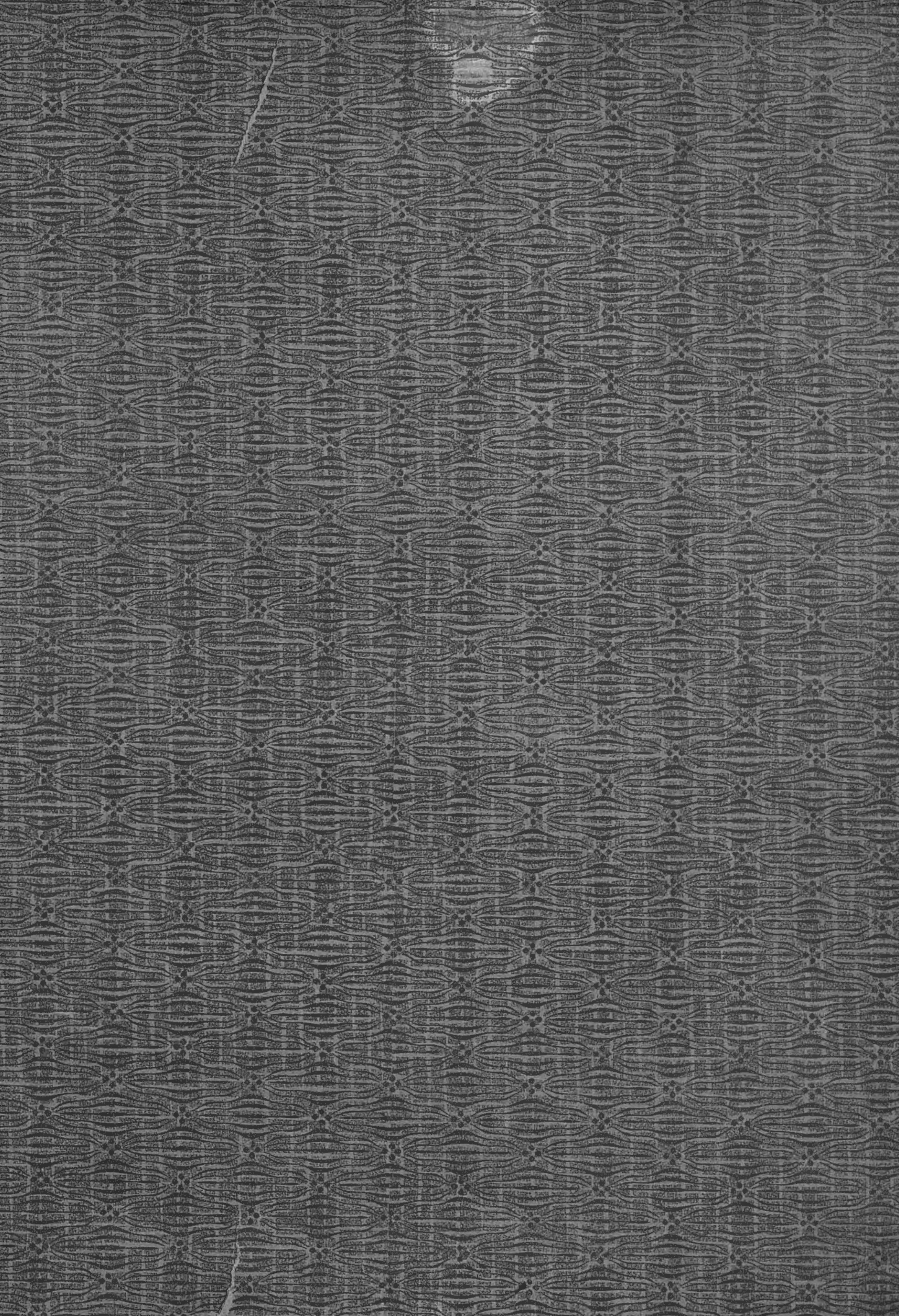

E12 27


Библ.
московск.
педагогич.
собранія.
кл:
инв: 1269
шк: h
полка: 10
мѣсто: 6
№ 7272
4°



С. К. ГОГЕЛЬ.

Прив.-Доцентъ С.-Петерб. Университета, Профессоръ Психоневрологическаго Института.

ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ

ВЪ XIX СТОЛѢТІИ.

Компетенція. Дѣлопроизводство. Уголовный процессъ.
Охраненіе правъ личности.

(Оттискъ изъ юбилейной исторіи Сената).

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
СЕНАТСКАЯ ТИПОГРАФІЯ
1911.

134

ОГЛАВЛЕНІЕ.

I. Кругъ вѣдомства Правительствующаго Сената: стр.

А. До реформъ 60-хъ годовъ 3

Б. Послѣ реформъ 60-хъ годовъ 100

II. Сенатское дѣлопроизводство:

А. До реформъ 60-хъ годовъ 139

Б. Послѣ реформъ 60-хъ годовъ 164

III. Правотворческая дѣятельность Сената въ области уголовнаго права 176

IV. Охраненіе правъ личности 198

С. К. Гогель.

Кругъ вѣдомства Правительствующаго Сената.

А. До реформъ 60-хъ годовъ.

Надзоръ Правительствующаго Сената за министерствами до реформъ 60-хъ годовъ. Обозрѣніе круга вѣдомства Сената. Процессъ послѣдовательнаго его сокращенія въ области законодательства и управленія. Компетенція Сената въ области законодательства. Сенатъ, какъ хранилище законовъ. Кругъ вѣдомства Сената въ области управленія (власть исполнительная). Отдѣльные виды компетенціи Сената въ области управленія. Власть судебная. Общее положеніе Правительствующаго Сената въ царствованіе Императора Николая I.

I. Надзоръ Правительствующаго Сената за министерствами до реформъ 60-хъ годовъ.



Начало XIX столѣтія отмѣчено крупными реформами нашего государственнаго строя, и всѣ эти реформы въ той или другой степени неизбѣжно отражались на компетенціи Сената. Въ положеніи этого высшаго въ Имперіи учрежденія за это время произошелъ, можно сказать, рѣшительный переворотъ. Но до сихъ поръ ни въ историческихъ, ни въ юридическихъ сочиненіяхъ не выяснены точно основныя черты этого переворота, не ясны до сихъ поръ ни степень рѣзкости этого переворота, такъ сказать, степень „новизны“ реформъ Императора Александра I, ни то, когда основныя начала реформъ 1802—1811 г. г. получили дѣйствительное осуществленіе въ жизни. Еще менѣе установлены причины, въ силу которыхъ указанный переворотъ совершился въ формахъ, столь неблагопріятныхъ для Сената, а въ то же время и для всего внутренняго строя, установленнаго Петромъ Вели-

кимъ. Вѣдь самый процессъ, который имѣлъ мѣсто, въ смыслѣ измѣненія государственнаго строя, не можетъ не быть признанъ вполнѣ нормальнымъ; это былъ совершенно неизбѣжный процессъ дифференціаціи органовъ, свидѣтельствующій о ростѣ всего государственнаго строя. Этотъ ростъ, это развитіе организма государственнаго неизбѣжно ведетъ, какъ и во всѣхъ другихъ организмахъ, къ образованію специальныхъ органовъ, предназначенныхъ выполнять какую либо одну изъ функцій, ставшую слишкомъ сложной для того, чтобы ее могъ отправлять какой либо органъ, одновременно предназначенный для выполненія другихъ функцій. Это процессъ нормальный, неизбѣжный, между тѣмъ онъ въ данномъ случаѣ повлекъ за собою коренное потрясеніе начала законности въ государственномъ строѣ. Быть можетъ, всѣ эти основные вопросы остаются невыясненными, потому что и историческія личности той эпохи, главные виновники и вершители указаннаго переворота, оставались до послѣдняго времени загадками; ихъ дѣйствительныя намѣренія, степень прочности ихъ убѣжденій и искренности ихъ заявленій изображались самымъ различнымъ образомъ, въ значительной степени въ зависимости отъ личныхъ взглядовъ авторовъ, отъ того, что хотѣлось бы видѣть автору въ той или другой исторической личности.

До сихъ поръ въ достаточной степени не останавливалъ на себѣ вниманіе историковъ и юристовъ такой повидимому простой вопросъ: въ какой мѣрѣ дѣйствительная компетенція Сената, дѣйствительное во всемъ объемѣ значеніе его въ строѣ государственной жизни были извѣстны главнымъ участникамъ переворота. А между тѣмъ, если теперь, при существованіи систематическаго свода законовъ, законодательный абрисъ компетенціи и положенія Сената среди другихъ государственныхъ учрежденій совершенно неполно, неточно и неясно передаетъ дѣйствительныя права и дѣйствительныя выполняемыя Сенатомъ въ жизни функціи его, то насколько менѣе доступно было полное пониманіе значенія Сената въ то время, когда не было не только свода, но и собранія законовъ. Какую роль это незнаніе Сената сыграло въ его судьбѣ?

Конечно, въ учебникахъ всѣ эти сомнѣнія легко обходятся, что можетъ быть и оправдывается цѣлями сообщенія учащимся основныхъ чертъ преобразованій. Все сводится здѣсь

къ нѣсколькимъ, повидимому совершенно несомнѣннымъ, положеніямъ. Императоръ Александръ I, одушевленный прогрессивными идеями французскихъ философовъ, въ своихъ реформахъ осуществилъ начало раздѣленія властей, провозглашенное отцомъ теоріи современнаго правового строя Монтескье. Съ тѣхъ поръ законодательная власть осуществлялась Государственнымъ Совѣтомъ, управленіе—министерствами и подчиненными имъ органами, судъ остался за Сенатомъ и подчиненными ему судебными учрежденіями. Въ этихъ реформахъ принималъ участіе Сперанскій, проникнутый „свободолюбивыми" идеями. Но что сказать историку, когда ему свидѣтельствуетъ хотя бы только Полное Собраніе Законовъ, во первыхъ, что законодательная власть Сената, а тѣмъ болѣе его власть высшаго управленія продолжала существовать послѣ реформъ 1802—1811 г.г. во все почти время царствованія Императора Александра I, что, во вторыхъ, министерства долго не имѣли мѣстныхъ подчиненныхъ органовъ, которые оставались подчиненными непосредственно Сенату? Какъ быть съ вполнѣ установленными фактами, что идеи Монтескье были извѣстны русскому обществу и русскимъ государственнымъ дѣятелямъ и даже принимались въ соображеніе въ законодательствѣ еще въ царствованіе Екатерины Второй. Извѣстно далѣе, что должность министра, именно въ смыслѣ главы цѣлой отрасли управленія, была учреждена еще въ царствованіе Императора Павла, когда явились министръ удѣловъ съ 4 товарищами (1797 г.), директоръ департамента водныхъ коммуникацій съ правами министра, министръ комерціи (1800 г.). Совѣтъ, какъ спеціально законодательный органъ, существовалъ еще при Екатеринѣ Второй, а въ царствованіе Павла функціонировалъ, какъ постоянный органъ законодательства при довольно многочисленномъ составѣ [1]).

Не придется ли также задуматься надъ вопросомъ, дѣйствительно ли идеи Монтескье о раздѣленіи властей воодушевляли главныхъ дѣятелей реформъ начала XIX столѣтія и не стремились ли они къ подражанію, при томъ весьма одностороннему, болѣе новому образцу, какой они видѣли въ строго, систематически согласованномъ, чисто бюрократическомъ государственномъ строѣ Наполеона I. Какое бы значеніе ни придавать произ-

---

[1]) Арх. Гос. Сов., т.т. I и II.

веденнымъ въ 1802—1811 г.г. реформамъ, остается несомнѣннымъ, что эти реформы, хотя и не сразу, а постепенно преобразовали кореннымъ образомъ весь внутренній строй страны. Историкъ, который обязанъ принять въ соображеніе всѣ явленія государственной жизни той эпохи, съ которыми неразрывно сплетена судьба Сената, какъ центра всего государственнаго строя того времени, не можетъ не остановиться на рѣшительномъ несоотвѣтствіи не только предположеній, но и законодательныхъ мѣръ начала царствованія Императора Александра I и тѣхъ результатовъ, которые дали эти мѣры къ концу царствованія. Здѣсь, несомнѣнно, имѣется загадка, которая требуетъ разрѣшенія.

Съ первыхъ же дней царствованія Императора Александра I слова: „прощеніе и свобода" чередовались со словомъ „законность". Уже 19 марта послѣдовалъ указъ оберъ-полицеймейстеру о подтвержденіи чиновникамъ, чтобы они изъ границъ должности не выходили, а тѣмъ менѣе не дерзали причинять никому и никакихъ обидъ и притѣсненій, дѣйствуя во всякомъ встрѣтившемся случаѣ по предписаннымъ каждому правиламъ [1]). Въ числѣ пяти манифестовъ, объявленныхъ Сенату лично Императоромъ 2 апрѣля того же года (о возстановленіи Жалованной дворянству грамоты, о возстановленіи Городового положенія и т. д.), былъ и Манифестъ объ уничтоженіи Тайной экспедиціи [2]); и въ этомъ Манифестѣ, между прочимъ, говорилось: „личныя правила, по самому существу своему перемѣнѣ подлежащія, не могли положить надлежащаго оплота злоупотребленію, и потребна была сила закона, чтобы присвоить положеніямъ симъ надлежащую непоколебимость, а съ другой, разсуждая, что въ благоустроенномъ государствѣ всѣ преступленія должны быть объемлемы, судимы и наказуемы общею силою закона"; дѣла этой экспедиціи впредь поручались I и V департаментамъ Правительствующаго Сената.

Послѣдовалъ и рядъ другихъ мѣръ, проникнутыхъ тѣмъ же духомъ и направленныхъ съ совершенною очевидностью не на объявленіе только чувствъ гуманности, а именно на водвореніе законности въ государственномъ строѣ Россіи, и среди нихъ въ неразрывной связи съ ними направленный къ той же цѣли

---

[1]) П. С. З., № 19799.
[2]) П. С. З., № 19813.

указъ 5 іюня 1801 г. [1]) о сочиненіи Сенату особаго доклада о правахъ и обязанностяхъ его для утвержденія оныхъ силою закона на незыблемомъ основаніи. Какъ же могло случиться, что къ концу того же царствованія Сенатъ представлялъ собою „образъ вполнѣ порабощеннаго учрежденія", устраненнаго отъ сколько нибудь важныхъ государственныхъ дѣлъ, и, что еще гораздо важнѣе, — великое основное начало, введенное Петромъ I въ государственный строй Россіи при посредствѣ Сената, начало не умирающее, объясняющее весь авторитетъ и все довѣріе, которыми пользуется Сенатъ въ русскомъ народѣ— начало законности, и ввѣреніе охраненія этого начала независимой, первенствующей въ государствѣ, коллегіи, потеряло всякое значеніе? Принципъ единоличнаго управленія проникалъ весь строй широко развивавшагося бюрократическаго механизма; органы управленія оказались безъ всякаго контроля, а законность безъ защиты и охраненія. Очевидно, прежде чѣмъ перейти къ детальному изложенію компетенціи Сената въ 1802 г., а затѣмъ къ описанію послѣдовательнаго сокращенія этой компетенціи въ области законодательства и управленія, совершенно необходимо выяснить основной вопросъ, почему Сенатъ, теряя функціи въ области законодательства, которое всецѣло ему никогда не было подвѣдомственно, теряя функціи управленія и положеніе центра единенія всего управленія, лишился вмѣстѣ съ тѣмъ возможности выполнять, почти совершенно и на долгое время, до конца 60-хъ годовъ, главную основную свою функцію „хранилища законовъ", органа надзора за законностью всего внутренняго управленія. Разрѣшеніе этого вопроса освѣтитъ всѣ дальнѣйшіе вопросы въ области компетенціи Сената и можетъ послужить къ значительному уясненію характера всего нашего государственнаго строя въ XIX столѣтіи, такъ какъ этотъ характеръ въ значительной мѣрѣ, если даже не всецѣло, былъ прочно намѣченъ реформами первой четверти этого вѣка.

Выясненіе вопроса зависитъ, казалось бы, отъ предварительнаго разрѣшенія слѣдующихъ вопросовъ. Знали ли Сенатъ въ указанномъ широкомъ смыслѣ слова лица, руководившія реформами, и были ли они къ Сенату дѣйствительно расположены?

---

[1]) П. С. З., № 19908.

Съ другой стороны, понимали ли „старики“ сенаторы и сановники, знавшіе хорошо Сенатъ, необходимость переворота въ смыслѣ образованія особыхъ, внѣ Сената стоящихъ, органовъ во первыхъ для законодательства и во вторыхъ для управленія. Если они признавали необходимость переворота, то какую при этомъ роль, кромѣ отправленія правосудія, они имѣли въ виду возложить на Сенатъ? Была ли сдѣлана попытка въ дѣйствительности поручить соотвѣтственную функцію Сенату, и если была, то почему она кончилась неудачей? Наконецъ, какова была роль Сперанскаго во всемъ этомъ переворотѣ. Зналъ ли онъ Сенатъ, былъ ли къ нему расположенъ, являлся ли онъ въ дѣйствительности тѣмъ „опаснымъ уновителемъ“ [1]), каковымъ его считали, по его собственнымъ словамъ, въ его время и отчасти считаютъ и въ наше время.

Въ настоящее время имѣется много матеріаловъ, при помощи коихъ мы имѣемъ возможность отвѣтить болѣе или менѣе увѣренно на поставленные выше вопросы.

Какъ извѣстно, судьба Сената и вопросъ объ образованіи министерствъ были рѣшены въ Негласномъ комитетѣ или, лучше сказать, кружкѣ личныхъ друзей Императора Александра I. Знали ли члены Комитета Россію, русскіе законы и Сенатъ и были ли расположены къ послѣднему? Что касается лично до Императора Александра I, то воспитаніе Его было ввѣрено иностранцу Лагарпу, конечно не имѣвшему возможности познакомить Его съ русскою дѣйствительностью. А. Н. Пыпинъ [2]) замѣчаетъ, „что у Але-

[1]) См. отчетъ въ дѣлахъ 1810 г. Сбор. Императ. Русск. Историческ. Общ., т. XXI, стр. 459 и слѣд. Для разрѣшенія всѣхъ этихъ вопросовъ въ самое послѣднее время собраны богатые матеріалы, нѣкоторые весьма цѣнные—даютъ архивы Государственнаго Совѣта и Правительствующаго Сената. Особенно важное значеніе въ этомъ отношеніи для характеристики руководителей реформъ имѣетъ изданіе Его Императорскаго Высочества Великаго Князя Николая Михаиловича „Гр. П. А. Строгановъ, Историческое изслѣдованіе эпохи Императора Александра I“ (второй томъ въ 1903 г.), въ коемъ приведены въ подлинникѣ журналы Негласнаго комитета. Чрезвычайно важное значеніе имѣютъ всеподданнѣйшіе доклады Правительствующаго Сената по всеподданнѣйшимъ отчетамъ министровъ; только часть этихъ докладовъ была напечатана Н. Ф. Дубровинымъ въ Сборникѣ историческихъ свѣдѣній, извлеченныхъ изъ архива Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, вып. 12, 1903 г., остальные доклады Сената, отчеты министровъ (до 1810 г.) и сенатское производство хранятся въ архивахъ Сената и Государственнаго Совѣта. Въ послѣднемъ имѣется одно весьма важное дѣло изъ временъ царствованія Императора Николая Павловича, проливающее свѣтъ на причины прекращенія представленія отчетовъ черезъ Сенатъ.

[2]) А. Н. Пыпинъ, Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I, изд. третье, 1900 г., стр. 28.

ксандра не было простого реальнаго знакомства съ подлинною жизнью общества и народа, подлѣ Александра не было человѣка, который бы раскрылъ Ему простыя непосредственныя черты этой жизни, и Онъ постоянно видѣлъ ее только через призму своего идеальнаго свободолюбія, или только съ тѣхъ точекъ зрѣнія, которыя создаются административными и придворными взглядами. Въ собственной природѣ Александра было много искренняго энтузіазма, но, за отсутствіемъ знанія дѣйствительности, онъ не развился въ прочныя, логически усвоенныя, правила и остался на степени сантиментальныхъ влеченій".

Давая далѣе (стр. 75) характеристику указанныхъ членовъ кружка, Пыпинъ указываетъ, что всѣ они получили воспитаніе заграницей и притомъ скорѣе практическое, чѣмъ систематически-теоретическое. Они смотрѣли на Сенатъ, какъ на остатокъ старины, съ которымъ, къ сожалѣнію, надо считаться. Вотъ какъ охарактеризовалъ Сенатъ Кочубей въ 1806 г. въ особой запискѣ объ учрежденіи министерствъ [1]). Онъ говоритъ здѣсь: „Судя по первоначальнымъ установленіямъ, управленіе сіе должно было состоять въ томъ, чтобы всѣ дѣла изъ разныхъ коллегій стекались въ Сенатъ и, бывъ уважены его разсужденіемъ, вносимы были черезъ генералъ-прокурора къ Государю. Но, судя по практическому дѣлъ теченію, сей образъ производства, многократно измѣняясь, наконецъ совершенно отошелъ отъ своего первоначальнаго правила. Въ практическомъ производствѣ дѣла каждая часть имѣла способъ болѣе или менѣе удобный, по мѣрѣ случайной довѣренности ея начальниковъ, вносить дѣла свои непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Сенатъ былъ сборнымъ только мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній и распоряженій и распорядителемъ нѣкоторыхъ только дѣлъ текущихъ и маловажныхъ . . . . . Наконецъ, дѣла, кои отъ всѣхъ сихъ частей случайно и болѣе по усмотрѣнію ихъ начальниковъ, нежели по какому либо постоянному правилу, въ Сенатъ входили, были столько зависимы отъ вліянія генералъ-прокурора, что разсмотрѣніе ихъ въ Сенатѣ было такъ, какъ и большая часть дѣлъ въ Сенатѣ производимыхъ, только пустой обрядъ, рѣшеніе же всегда зависѣло отъ согласія

[1]) Изъ дѣлъ Комитета 6 декабря 1825 г. Сбор. Имп. Русс. Ист. Общ., т. 90, стр. 169.

начальника съ генералъ-прокуроромъ и засимъ отъ единаго мнѣнія сего послѣдняго" . . . . .

Понятно, поэтому, что произошло при такихъ сотрудникахъ въ Негласномъ комитетѣ. Протоколы его велись гр. Строгановымъ [1]). Задачей комитета было собственно дать отвѣтъ на всеподданнѣйшій докладъ Правительствующаго Сената о томъ, что „составляетъ существенную его должность, права и обязанность"; докладъ этотъ былъ одобренъ Сенатомъ въ Общемъ собраніи первыхъ четырехъ и Межевого департаментовъ окончательно 20 іюня 1801 г. [2]). Докладъ Сената былъ вызванъ самимъ Императоромъ, обратившимся къ Сенату съ указомъ (5 іюня 1801 г.), въ коемъ говорилось: „Уважая всегда Правительствующій Сенатъ, яко верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ, и зная, сколь много права и преимущества, отъ Государей предковъ Моихъ ему присвоенныя, по времени и различнымъ обстоятельствамъ, подверглись перемѣнѣ къ ослабленію и самой силы закона, всѣмъ управлять долженствующаго, Я желаю возстановить оный на прежнюю степень, ему приличную и для управленія мѣстъ, ему подвластныхъ, толико нужную, и на сей конецъ требую отъ Сената, чтобы онъ, собравъ, представилъ Мнѣ докладомъ все то, что составляетъ существенную должность, права и обязанность его, съ отверженіемъ всего того, что въ отмѣну или ослабленіе оныхъ доселѣ введено было. Права сіи и преимущества Правительствующаго Сената Я намѣренъ поставить на незыблемомъ основаніи, какъ государственный законъ, и силою данной Мнѣ отъ Бога власти потщусь подкрѣплять, сохранять и содѣлать его навѣки непоколебимымъ".

Смыслъ указа совершенно понятенъ, если въ особенности принять во вниманіе, что ранѣе этого указа, 30 марта [3]), былъ образованъ Непремѣнный Совѣтъ для дѣлъ законодательныхъ; предлагалось очевидно опредѣлить подробно компетенцію Сената въ области суда и управленія. И отвѣтъ Сената, такъ много вызывавшій и продолжающій вызывать и въ наше время нареканій, совершенно ясенъ и правиленъ: онъ именно желаетъ

---

[1]) Изъ нихъ Сенату посвящены спеціально №№ 120, 123, 130, 132, 134, 135, 142, 143 (т. II) „Гр. П. А. Строгановъ, Истор. изслѣд. эпохи Императора Александра I", изданія Великаго Князя Николая Михаиловича.

[2]) Матеріалы, относящіеся къ составленію этого доклада, напечатаны въ Сборникѣ Археологическаго Института, кн. 1, 1878 г., стр. 68—168.

[3]) П. С. З., № 19806.

сохранить за собою всю полноту власти не только въ области отправленія правосудія, но и въ области управленія. Но вѣдь онъ и отвѣтить иначе не могъ; онъ справедливо говоритъ, что ему дана была вся исполнительная власть, яко средоточію всѣхъ государственныхъ дѣлъ. И вѣдь это была совершенная правда, и такимъ средоточіемъ онъ продолжалъ быть въ области управленія еще долго; не надо забывать, что Учрежденія министерствъ (8 сентября 1802 г.) еще не было, и Сенатъ не могъ задаваться мыслью о томъ, какія обязанности и права въ отношеніи управленія и наблюденія за законностью должны быть оставлены за нимъ, въ виду порученія всего управленія министрамъ. Объ этомъ говорили потомъ, по введеніи министерствъ, а въ Негласномъ комитетѣ дѣлали заявленія графъ Воронцовъ и отчасти Державинъ. Теперь же Сенатъ и не могъ проводить различія между надзоромъ законоохранительной коллегіи и надзоромъ высшаго органа управленія надъ всѣми подчиненными, ибо въ немъ юридически и фактически объединялись обѣ власти. Не его дѣло было и дѣлать предположенія о выдѣленіи административной власти въ особыя министерскія учрежденія, ему это и не было поручено Государемъ. Но въ его докладѣ неоднократно встрѣчаются указанія, что на обязанности Сената пещись о соблюденіи законовъ, о томъ, чтобы всѣ власти дѣйствовали единообразно по закону.

Отвѣтъ Сената преисполненъ безпредѣльной преданности Государю, онъ ясно представляетъ себѣ свое положеніе, свое второе послѣ Государя мѣсто въ Имперіи, которое онъ занимаетъ, потому что „Государь не Ангелъ“ и всюду присутствовать не можетъ. И въ самомъ докладѣ, и въ особенности въ преніяхъ въ Общемъ собраніи [1]) высказывается мысль, многократно потомъ повторявшаяся всѣми наиболѣе выдающимися государственными дѣятелями того времени (Трощинскимъ, Воронцовымъ и друг.), о необходимости непосредственнаго отношенія Сената къ Государю, объ устраненіи всякихъ средостѣній. Къ сожалѣнію такія средостѣнія были прежде и въ особенности развились впослѣдствіи.

Вотъ на этотъ докладъ Комитету, имѣвшему въ виду учрежденіе министерствъ и стремившемуся, главнымъ образомъ, къ образованію послѣднихъ (изъ четырехъ членовъ Комитета три

[1]) Приведенныхъ въ Сбор. Археолог. Инст.

заняли потомъ мѣста товарищей министра), и надо было дать отвѣтъ. Собственно къ Сенату даже лично у Императора не было сочувствія, Онъ вскорѣ переходитъ къ сожалѣнію о томъ, что далъ указъ 5 іюня [1]). Основной его мыслью было—de mettre un frein au despotisme de notre gouvernement, образовать органъ, сдерживающій произволъ нашей администраціи [2]). Одинъ изъ главныхъ докладчиковъ Новосильцовъ, а равно и другіе члены, особенно старались напомнить Государю, чтобы при преобразованіи Сената Онъ не ограничилъ бы своей власти и не стѣснилъ бы себя въ своихъ предположеніяхъ относительно преобразованія администраціи. Чѣмъ дальше продолжались засѣданія Комитета, тѣмъ съ меньшимъ сочувствіемъ Государь относился къ Сенату; съ трудомъ согласился Онъ на предоставленіе Сенату представлять Государю о злоупотребленіяхъ министровъ, когда они завѣдомо ложно доложатъ Его Величеству.

Докладъ не встрѣтилъ сочувствія, какъ равно и мнѣнія Воронцова и Державина, и, тѣмъ не менѣе, несомнѣно, что указъ 8 сентября 1802 г. [3]), въ связи съ нѣкоторыми статьями Манифеста того же числа объ учрежденіи министерствъ, является, до извѣстной степени, уступкой старымъ защитникамъ Сената. Эти защитники: гр. Завадовскій, гр. Воронцовъ и Трощинскій горячо защищали права Сената и при разсмотрѣніи проекта указа о правахъ и преимуществахъ Сената въ Государственномъ Совѣтѣ [4]). Въ Манифестѣ объ учрежденіи министерствъ, Сенату, въ виду образованія министерствъ, было создано положеніе инстанціи, контролирующей министровъ.

Въ указѣ о правахъ и обязанностяхъ Сената, въ ст. I, совершенно точно сказано, что всѣ присутственныя мѣста попрежнему подчинены Сенату. Его обязанности, какъ хранителя законовъ, широки, онъ печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія и прекращеніи всякихъ противозаконныхъ дѣяній во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ, а мѣста ему подчинены всѣ. Иначе говоря, ему не ввѣряется управленіе, онъ болѣе и не сосредоточіе всего управленія, онъ наблюдаетъ лишь за законностью управленія. Кромѣ



[1]) Указ. изданіе Великаго Князя Николая Михаиловича „Гр. П. А. Строгановъ, Истор. изслѣд. эпохи Императора Александра I“. Журн. № 132.

[2]) Тамъ же, журналъ перваго засѣданія № 120.

[3]) П. С. З., № 20405.

[4]) См. Арх. Гос. Сов., т. III, стр. 15—50.

суда по уголовнымъ, гражданскимъ и межевымъ дѣламъ онъ наблюдаетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными; эта послѣдняя фраза вызывала сомнѣнія, но если вспомнить, что Государственный контроль былъ образованъ только въ 1811 г. и Ревизіонъ-коллегія состояла при Сенатѣ, а казенныя палаты непосредственно были подчинены Сенату и въ нихъ были счетныя экспедиціи, если вспомнить обязанности Сената по всякаго рода повинностямъ, по откупамъ и друг., то и это сомнѣніе устранится. Слова: „имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ“ тоже станутъ ясны, если имѣть въ виду, что подъ наблюденіемъ Сената состояли запасные хлѣбные магазины и подъ вѣдѣніемъ его—приказы общественнаго призрѣнія. „Соблюденіе общаго спокойствія и тишины“ тоже слова совершенно понятныя, если вспомнить исключительное подчиненіе Сенату губернаторовъ и губернскихъ правленій и губернскихъ штатныхъ командъ. Но надо прибавить, что въ виду изданія въ тотъ же день Манифеста объ учрежденіи министерствъ, коимъ ввѣрялось, или, по крайней мѣрѣ, предполагалось ввѣрить (пробѣлы будутъ указаны ниже при детальномъ изложеніи компетенціи Сената) все управленіе, всѣ приведенныя опредѣленія компетенціи Сената, кромѣ указаній на храненіе законовъ и судъ, являются скорѣе риторическими украшеніями послѣ перечисленія предметовъ дѣйствительнаго вѣдѣнія Сената.

Въ ст. 7 на Сенатъ возлагается разъясненіе законовъ и сомнѣній въ дѣлахъ всѣмъ подчиненнымъ мѣстамъ, а въ ст. 9 довольно неопредѣленно говорится о законодательной инициативѣ Сената (объ этомъ ниже).

Новыя обязанности Сената, въ виду образованія министерствъ, изложены въ Манифестѣ объ учрежденіи министерствъ [1]). Здѣсь содержатся знаменательныя слова: „На Правительствующій же Сенатъ, коего обязанности и первоначальную степень власти Мы указомъ Нашимъ, въ сей день даннымъ, утвердили, возлагаемъ важнѣйшую и сему верховному мѣсту наипаче свойственную должность разсматривать дѣянія министровъ по всѣмъ частямъ, ихъ управленію ввѣреннымъ, и по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ до-

[1]) 8 сентября 1802 г., П. С. З., № 20406.

полненіями, прямо до Сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять Намъ докладомъ".

Несомнѣнно, что если бы вышеприведенное положеніе изъ вступительной части манифеста получило осуществленіе, то, во первыхъ, было бы обезпечено главное условіе успѣшной дѣятельности Сената—возможность имѣть непосредственныя отношенія къ Государю и, во вторыхъ, сохранена была бы основная мысль Петра Великаго о ввѣреніи надзора за законностью всего государственнаго строя независимой первенствующей коллегіи. Къ сожалѣнію это общее положеніе не получило осуществленія въ жизни. Но въ манифестѣ имѣются и болѣе конкретныя распоряженія. Въ ст. XII манифеста сказано: „Каждый изъ министровъ въ концѣ года долженъ подавать Намъ чрезъ Правительствующій Сенатъ письменный отчетъ въ управленіи всѣхъ ввѣренныхъ ему частей, исключая изъ нихъ дѣла, тайнѣ подлежащія. Отчетъ сей долженъ изображенъ быть такъ, чтобы можно было въ немъ видѣть, какое употребленіе сдѣлано изъ денегъ, отпускаемыхъ на годичное сихъ частей содержаніе, какіе успѣхи каждая изъ нихъ имѣла, въ какомъ положеніи всѣ они находятся и чего на будущее время отъ нихъ ожидать можно".

Ст. XIII. „Правительствующій Сенатъ, изслѣдовавъ сей отчетъ, требуетъ отъ него, когда нужда въ томъ настоять будетъ, объясненій, сравниваетъ его показаніе съ рапортами, прямо отъ мѣстъ Правительствующему Сенату въ теченіе того года доставленными, разсматриваетъ всѣ указы по части его отдѣленія, въ томъ году Нами изданные, равно и доклады, Нами конфирмованные и симъ манифестомъ Правительствующему Сенату объявленные, и, наконецъ, по учиненіи всѣхъ сихъ соображеній входитъ къ Намъ съ докладомъ и представляетъ означенный отчетъ министра вмѣстѣ съ мнѣніемъ своимъ о управленіи и состояніи дѣлъ, ему порученныхъ".

Ст. XIV. „Ежели Сенатъ и прежде окончанія года усмотритъ изъ получаемыхъ имъ рапортовъ или изъ доношеній губернскихъ прокуроровъ, что въ какую нибудь часть вкрались злоупотребленія и что дѣла, до нея касающіяся, производятся безпорядочно и противозаконно, въ такомъ случаѣ Сенатъ долженъ, не отлагая до другого времени, тотчасъ требовать объясненія отъ министра той части, и ежели отвѣтъ не будетъ признанъ

удовлетворительнымъ, то представить Намъ о томъ докладъ". Эта послѣдняя статья устанавливаетъ уже прямо высшій и, можно сказать, могущественный контроль Сената надъ всѣмъ управленіемъ и, прежде всего, надъ министрами; однако, она не получила реальнаго бытія.

Но статьи XII и XIII изложены были черезчуръ конкретно; обойти и не исполнить ихъ было невозможно. Отчеты представлялись и если бы все продолжалось такъ, то, вѣроятно, и ст. XIV, и вступленіе получили бы постепенно силу. Но представленіе отчетовъ скоро прекратилось. Сперанскій въ извѣстной запискѣ „о государственныхъ установленіяхъ" [1]) не вполнѣ правильно изложилъ ходъ постепеннаго прекращенія отчетовъ. Такъ на стр. 15, говоря объ Учрежденіи министерствъ 1811 г. и Государственнаго Совѣта 1810 года, онъ говоритъ: „Обращено особенное вниманіе на то, чтобъ всѣ доклады отъ министровъ къ Государю восходили не иначе, какъ чрезъ Правительствующій Сенатъ". Между тѣмъ самъ же Сперанскій включилъ въ Учрежденіе Государственнаго Совѣта 1810 г. статью о представленіи въ Совѣтъ годовыхъ отчетовъ министровъ и вычеркнулъ изъ Учрежденія министерствъ соотвѣтственную статью о представленіи отчетовъ черезъ Сенатъ.

Столь же невѣрно и другое утвержденіе Сперанскаго (стр. 12 и 13). Говоря о представленіи министрами отчетовъ чрезъ Сенатъ, онъ заявляетъ: „Въ семъ состояла законная отвѣтственность министровъ. Въ теченіе двухъ или трехъ первыхъ лѣтъ порядокъ сей и дѣйствительно былъ наблюдаемъ, но какъ изъ самыхъ сихъ отчетовъ усмотрѣно было, что всѣ разрѣшенія министровъ и всѣ ихъ мѣры принимаемы были не иначе, какъ по докладу, и совершаемы Высочайшими указами, на указы же постановленіемъ 1803 г. воспрещено было Сенату дѣлать примѣчанія, то разсмотрѣніе отчетовъ превратилось въ одинъ письменный обрядъ, а потомъ и самый обрядъ сей временемъ пресѣкся". Въ какой мѣрѣ вся послѣдняя фраза является невѣрнымъ утвержденіемъ, выяснится изъ послѣдующаго. Но эпизодъ съ годовыми отчетами министровъ имѣетъ такое чрезвычайно важное историческое значеніе и въ такой мѣрѣ ярко освѣщаетъ не только личность Сперанскаго, но и

---

[1]) Ср. Н. Калачевъ, Арх. Истор. и практ. свѣд., относящихся до Россіи, 1859 г., кн. III.

весь вопросъ о контролѣ надъ законностью управленія, что на отчетахъ необходимо остановиться подробнѣе [1]).

Въ Сенатскомъ архивѣ [2]) имѣется сенатское производство съ подлинными докладами по восьми отчетамъ за 1802 г. и семи отчетамъ за 1803 г.; отчета министра военно-сухопутныхъ силъ за 1803 г. нѣтъ. Наконецъ въ архивѣ Государственнаго Совѣта имѣются отчеты нѣкоторыхъ министровъ за 1804—1810 г.г., причемъ по отчетамъ за 1804 г. министровъ: морскихъ силъ, военно-сухопутныхъ силъ, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ имѣются записки сенатскаго комитета „для предварительнаго освидѣтельствованія“ министерскихъ отчетовъ. Докладовъ Сената нѣтъ. По отчетамъ министровъ за дальнѣйшіе годы никакихъ слѣдовъ сенатскаго производства, кромѣ помѣтъ о полученіи рапортовъ, мы не нашли.

И несмотря на то, что такимъ образомъ дѣятельность Сената по выполненію этой новой функціи продолжалась фактически всего три года, эта дѣятельность въ высшей степени ярко освѣщаетъ вопросы о томъ, оказался ли Сенатъ на высотѣ возложенной на него задачи, а равно о томъ, почему вообще контроль Сената надъ министерствами прекратился къ концу первой четверти XIX столѣтія.

Для выполненія возложенной на него задачи Сенатъ поступилъ чрезвычайно основательно: онъ принялъ во вниманіе многолюдность того Общаго собранія первыхъ четырехъ и Межевого департаментовъ, въ которомъ, какъ представителѣ всего Сената, разсматривались окончательно отчеты министровъ, и потому образовалъ изъ избранныхъ имъ лицъ особый „комитетъ для предварительнаго освидѣтельствованія отчетовъ министровъ“. Въ составъ этого комитета вошли сенаторы: гр. А. С. Строгановъ, П. С. Свистуновъ и А. А. Саблуковъ; въ одной изъ записокъ, имѣется подпись сенатора Томара.

Этотъ комитетъ, „освидѣтельствуя“ тщательно всѣ данныя отчетовъ, провѣряя ихъ по имѣющимся въ Сенатѣ въ разныхъ

---

[1]) Только часть этихъ всеподданнѣйшихъ докладовъ Правительствующаго Сената по годовымъ отчетамъ министровъ, какъ уже указано выше, напечатана акад. Дубровинымъ въ Сборникѣ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи вып. 12, 1903 г. Здѣсь воспроизведены: доклады по отчетамъ семи министровъ за послѣдніе четыре мѣсяца 1802 года, доклада по отчету министра внутреннихъ дѣлъ не имѣется, и за 1903 г. всего два доклада по отчетамъ министровъ комерціи и внутреннихъ дѣлъ.

[2]) Отдѣльная связка подъ названіемъ „Дѣла по министерскимъ отчетамъ“.

департаментахъ дѣламъ, требовалъ отъ министровъ дополнительныхъ, иногда весьма обширныхъ данныхъ, вызывалъ ихъ для объясненій въ свои засѣданія и наконецъ составлялъ докладъ-записку Сенату, по нѣкоторымъ отчетамъ на многихъ десяткахъ листовъ. Общее собраніе заслушивало этотъ докладъ, весьма много добавляло своего и составляло опредѣленіе о представленіи отчета; то же собраніе понуждало министровъ, отказывавшихся или медлившихъ представлять дополнительныя данныя, и вызывало ихъ для объясненій.

Прежде всякихъ выводовъ, необходимо остановиться подробно на содержаніи докладовъ Сената; это изложеніе необходимо для оправданія выводовъ.

Первые доклады Сената касаются отчетовъ министровъ собственно за время учрежденія министерствъ, отъ 8 сентября 1802 г. по 1 января 1803 г., но два министра: иностранныхъ дѣлъ и комерціи представили отчеты за весь истекшій годъ (по коллегіямъ) и Сенатъ ставитъ въ упрекъ другимъ министрамъ неполноту ихъ отчетовъ.

Изъ этихъ первыхъ отчетовъ особенно недоволенъ остался Сенатъ отчетомъ товарища министра морскихъ силъ, вице-адмирала Чичагова. „Правительствующій Сенатъ“, говорится здѣсь, „свидѣтельствовавъ представленный отъ товарища министра морскихъ силъ за 1802 г. отчетъ и разсмотрѣвъ также вступившія въ томъ году въ Правительствующій Сенатъ изъ Адмиралтействъ-коллегіи дѣла, къ отчету министра морскихъ силъ относящіяся, и по надлежащемъ всего того сравненіи и соображеніи съ государственными постановленіями, не можетъ видѣть, въ законномъ ли порядкѣ и съ успѣхомъ ли въ бытность адмирала Мордвинова дѣла по всѣмъ частямъ департамента морского отправлялись, ибо въ оныхъ изъясняется только, по какимъ повелѣніямъ издерживаема была сумма на неположенные по штатамъ расходы. Въ отчетѣ не показанъ остатокъ назначенныхъ суммъ къ 1 января 1803 г., сколько должно было поступить. Не видно, сколько было въ дѣйствительности служителей, на содержаніе которыхъ выписаны расходы, а показано лишь, сколько по штату полагалось. Не указано далѣе, какія мѣры приняты для исправленія негодныхъ пушекъ и пополненія недостающихъ“. Морскимъ министерствомъ куплена мука на сумму свыше 10.000 рублей безъ раз-

рѣшенія Сената, но объ этомъ заведено уже дѣло въ IV департаментѣ Сената и т. д. На будущее время Сенатъ почитаетъ за нужное, чтобы ему доставляемы были подробныя свѣдѣнія по приходу и расходу (далѣе слѣдуютъ пункты, какія свѣдѣнія должны быть доставляемы). Разсмотрѣвъ подробно всѣ части отчета, Сенатъ резюмируетъ: „Сенатъ въ отчетѣ министра морскихъ силъ находитъ слѣдующіе недостатки", а по перечисленіи по пунктамъ этихъ недостатковъ, общее для всѣхъ отчетовъ заключеніе:

„Всемилостивѣйшій Государь, Сенатъ, найдя въ такомъ видѣ отчетъ министра, всеподданнѣйше представляетъ оный со всѣми приложеніями въ прозорливѣйшее Вашего Императорскаго Величества благоусмотрѣніе".

Еще болѣе остался недоволенъ Сенатъ отчетомъ министра морскихъ силъ за 1803 г. Несмотря на доставленныя, по требованію комитета для предварительнаго освидѣтельствованія, дополнительныя свѣдѣнія и на личныя объясненія Чичагова, Общее собраніе Сената нашло невозможнымъ представить Государю докладъ, такъ какъ не выяснено: 1) по какимъ причинамъ сразу забракованы, какъ пришедшіе въ ветхость, 27 кораблей, 20 фрегатовъ и 116 мелкихъ судовъ; для браковки судовъ существуютъ правила: если суда забракованы, то куда они дѣлись, 2) на призы за отличіе на войнѣ назначена сумма въ 314.722 р., но кому она роздана, неизвѣстно, 3) при отчетѣ въ вѣдомости показано по черноморскому флоту израсходованными 657.046 руб. на порохъ, на требованіе комитета Морской департаментъ отвѣтилъ, что означенная сумма израсходована на покупку лѣса для кораблестроенія, 4) запасная сумма 910.045 р. не показана ни въ расходѣ, ни въ приходѣ, 5) главное замѣчаніе Сената по отчету за 1802 г. о неточности указанія, какое число разныхъ припасовъ должно быть и есть въ дѣйствительности для вооруженія судовъ,—такъ и не удовлетворено.

Товарищъ министра морскихъ силъ доставилъ дополнительныя свѣдѣнія, причемъ указаніе на покупку лѣса, а не пороха, называлъ „канцелярскою ошибкою". Сенатъ призналъ его объясненія удовлетворительными только въ нѣкоторыхъ пунктахъ, но такъ какъ истекъ срокъ для представленія отчета, то Сенатъ вошелъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ.

За 1804 г. имѣются только записки комитета для предварительнаго освидѣтельствованія, но борьба съ Морскимъ мини-

стерствомъ продолжается такъ же упорно. Получивъ необходимыя свѣдѣнія, комитетъ подробно излагаетъ исторію всѣхъ злоупотребленій по браковкѣ судовъ, какъ напрасно содержались совершеннно негодныя суда, чтобы на нихъ выводить расходы и т. д. Касаясь расходованія призовой суммы, комитетъ напоминаетъ и подчеркиваетъ, что министръ донесъ ему, что имъ лично Государю представлены свѣдѣнія о расходованіи. Не удовлетворяясь нѣкоторыми объясненіями, комитетъ строго замѣчаетъ: „Министръ не преминетъ представить о семъ въ отчетѣ за 1805 г.“. Усматривая, что Морское министерство собирается выписывать для постройки судовъ лѣсъ изъ-за-границы, комитетъ указываетъ, что, по имѣющимся въ отчетѣ министра финансовъ за 1804 г. свѣдѣніямъ, у насъ имѣется свыше 5 милліоновъ десятинъ казеннаго лѣса, не считая лѣсовъ неразмежеванныхъ и что поэтому необходимо Морскому министерству снестись съ Министерствомъ Финансовъ. Комитетъ признаетъ необходимымъ на будущее время особую вѣдомость для расходовъ „изъ ремонтныхъ суммъ“, не удовлетворяется свѣдѣніями о расходованіи средствъ на содержаніе Морского департамента и отказывается дать заключеніе по этому предмету.

Мы увидимъ ниже, какъ потомъ, когда прекратилось разсмотрѣніе отчетовъ, Сенату приходилось помогать Государственному контролю въ подчиненіи министерствъ какой-либо „соотвѣтствующей знатности суммъ, отчетности“.

Нами приведены особенно подробно доклады по отчетамъ Морского министерства, другіе отчеты свидѣтельствовались съ той же подробностью и полною независимостью.

По первому отчету (за 1802 г.) министра юстиціи, Сенатъ, останавливаясь на проведенныхъ министромъ мѣрахъ къ сокращенію дѣлопроизводства, въ особенности сочувственно отзывается о комитетахъ для поверхностнаго обозрѣнія жалобъ на рѣшенія департаментовъ Сената (2 комитета, каждый въ составѣ трехъ сенаторовъ). Но въ то же время министръ не представилъ отчета объ израсходованіи суммъ на содержаніе министерства, поэтому Сенатъ опредѣлилъ, чтобы министръ въ будущемъ отчетѣ представилъ свѣдѣнія и за 1802 г.

Разсматривая за слѣдующій годъ (1803 г.) отчетъ министра юстиціи, Сенатъ нашелъ, что число арестантовъ въ разныхъ губерніяхъ крайне неодинаково, въ нѣкоторыхъ не достигаетъ

и 100, а въ Херсонской 665, въ Псковской 317. Сенатъ выражаетъ опасеніе, что такое накопленіе арестантовъ объясняется излишней перепиской со стороны губернскихъ прокуроровъ, пристрастіемъ допросовъ, Сенатъ требуетъ указанія времени содержанія колодниковъ. Усмотрѣвъ, что министръ юстиціи распорядился выдать впередъ въ счетъ жалованья изъ казны оберъ-прокурору Лопухину 1.000 р. и оберъ-секретарю 200 р., Сенатъ находитъ такія дѣйствія не предусмотрѣнными законами и поэтому предписываетъ взыскать съ этихъ лицъ означенныя суммы съ процентами и послѣдніе обратить въ экономическія суммы.

Свидѣтельствуя отчетъ министра финансовъ (за 1802 г.), Сенатъ останавливается на ассигнованіи 200.000 рублей на покупку хлѣба по случаю недорода; онъ выражается очень осторожно, требуетъ представленія въ будущемъ году подробныхъ данныхъ объ израсходованіи, отлагаетъ сужденіе и какъ бы удерживаетъ Государя отъ апробаціи всей этой операціи, пока не будетъ данныхъ. Останавливаясь на фразѣ министра финансовъ, что банки имѣютъ свое теченіе, онъ не удовлетворяется этимъ: „Сенатъ по сей части не можетъ оставить безъ вниманія таковой въ отчетѣ о банкахъ краткости и ежели обороты государственныхъ банковъ и распоряженіе капиталовъ, имъ ввѣренныхъ, не есть дѣло, подлежащее тайнѣ, то надлежало бы ожидать достовѣрнѣйшаго свѣдѣнія о правильности первыхъ и пользѣ отъ нихъ происходящей и о цѣлости капиталовъ“. Въ особенности Сенатъ останавливался на Ассигнаціонномъ банкѣ и какъ бы предостерегаетъ отъ тайны въ этомъ дѣлѣ.

Представляя слѣдующій отчетъ за 1803 г., министръ финансовъ, гр. Васильевъ, въ рапортѣ Сенату говоритъ: „При всемъ усердіи, съ коимъ министерство старалось исполнить свой долгъ, найдутся можетъ быть по отчету недостатки; Правительствующій Сенатъ наградитъ оные своими замѣчаніями и наставленіями, которыя будутъ руководствомъ на будущее время съ бо́льшею точностью поступать“. Отчетъ на 312 листахъ съ включеніемъ въ приложеніи копій съ заключенныхъ договоровъ, копій съ предписаній министра и т. д. Къ сожалѣнію, содержаніе отчета не отвѣчало рапорту; требованіе Сената о доставленіи свѣдѣній о дѣятельности банковъ не было удовлетворено, такъ какъ по докладу самого же Васильева дѣятельность банковъ была при-

знана тайною. Сенатъ очень сухо хвалитъ нѣкоторыя распоряженія министра, какъ согласныя съ заботою о интересахъ государственныхъ.

Слѣдующимъ отчетомъ, еще болѣе обширнымъ, за 1804 г. комитетъ остался доволенъ.

Къ первому отчету (за 1802 г.) министра внутреннихъ дѣлъ гр. В. П. Кочубея Сенатъ отнесся благосклонно, но съ большою осторожностью. Весь смыслъ его отзыва объ отчетѣ передается словами: „Такъ какъ главныя его дѣйствія представляютъ единыя начертанія къ установленію бытія министерства, то Сенатъ воздерживается отъ рѣшительнаго мнѣнія.“ Но Сенатъ этимъ не ограничился. Чтобы будущій отчетъ министра былъ полнѣе, онъ ему препровождаетъ многоразличныя вѣдомости, получавшіяся имъ о положеніи различныхъ частей управленія. Съ другой стороны, относясь видимо безъ особаго довѣрія къ Кочубею, онъ предписываетъ всѣмъ губернаторамъ и губернскимъ прокурорамъ при всякихъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ въ исполненіи предписаній министра доносить не только министру, но и Сенату. Далѣе, онъ обращаетъ вниманіе министра, что хотя по спѣшности дѣла (повидимому по случаю недорода), онъ и заключилъ контракты на поставку хлѣба на сумму свыше 10.000 рублей въ Вятской и Самарской губерніяхъ безъ испрошенія согласія Сената и это не принесло ущерба, но что это отступленіе отъ порядка. На требованіе свѣдѣній о положеніи приказовъ общественнаго призрѣнія, Кочубей донесъ, что по винѣ камергера Витовтова онъ можетъ представить свѣдѣнія по этой части только въ слѣдующемъ отчетѣ.

Разбирая слѣдующій отчетъ Кочубея (за 1803 г.) во всѣхъ деталяхъ, Сенатъ прямо указываетъ, что онъ провѣряетъ отчетъ по даннымъ, полученнымъ имъ съ мѣстъ, что имъ требовались всевозможныя дополнительныя данныя, указываетъ на рядъ дополнительныхъ данныхъ и свѣдѣній для будущаго года, въ особенности о размѣрахъ хлѣбныхъ урожаевъ для болѣе опредѣленнаго рѣшенія вопроса о томъ, какое количество хлѣба можетъ быть разрѣшено къ вывозу за-границу безъ ущерба для населенія. Во всѣхъ замѣчаніяхъ виденъ большой опытъ и знаніе дѣла во всѣхъ подробностяхъ.

Въ заключеніе сказано: „Вмѣстѣ съ тѣмъ Правительствующій Сенатъ передаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе отягощеніе

губернскихъ правленій и земскихъ судовъ работою и недостатокъ устройства".

Отчетомъ за 1804 г. Министерства внутреннихъ дѣлъ комитетъ остался очень доволенъ и заключилъ свой докладъ фразою: „долгомъ поставляетъ отдать министру въ таковой его заботливости и трудахъ надлежащую справедливость".

Разсматривая первый отчетъ (за 1802 г.) министра военно-сухопутныхъ силъ, Сенатъ начинаетъ съ вѣрнаго замѣчанія. Онъ нашелъ, что въ сущности военный министръ представилъ ему не свой отчетъ, а отчеты Военной коллегіи и ряда другихъ управленій, входящихъ въ составъ министерства. Въ законномъ ли порядкѣ и съ успѣхомъ ли дѣла по тѣмъ частямъ отправляются, министръ въ донесеніи не изъясняетъ, что можетъ служить указаніемъ на необъединенность и несогласованность отдѣльныхъ частей военнаго управленія. По Военной коллегіи не показана дѣйствительная наличность войска, сколько во всей арміи нижнихъ чиновъ умерло, отставлено, бѣжало и другими случаями убыло; не показано также, сколько генераловъ и комендантовъ по штату и налицо. Особенно строгой и подробной критикѣ подвергся отчетъ по комиссаріатской экспедиціи. Такъ и слѣдуютъ указанія, что такія то суммы не слѣдуетъ считать приходомъ, что долги комиссаріата не указаны, что включена сумма въ 136.700 р., отпущенная заимообразно, но кому, за что и по какому положенію, не указано. Сенатъ требуетъ для будущаго отчета отвѣта по приходу на семь формулированныхъ имъ пунктовъ, по расходу на пять пунктовъ. Сенатъ предписываетъ, чтобы оставшаяся за удовлетвореніемъ войска одежда была продана хозяйственнымъ способомъ. Въ отчетѣ министра говорится о количествѣ припасовъ (селитры, пороха и друг.), но въ исправности ли всѣ эти припасы и достаточно ли всего этого на случай войны, не изъяснено.

Далѣе министръ изъясняетъ, что онъ, приступивъ къ исполненію должностей, на него возложенныхъ, снабдилъ Военную коллегію и подвѣдомственныя ей экспедиціи надлежащими распоряженіями въ разсужденіи отношеній къ нему, но въ чемъ эти распоряженія состоятъ, не изъяснилъ. Въ заключеніе: въ отчетѣ министра военно-сухопутныхъ силъ отмѣчается рядъ недостатковъ.

Отчета министра военно-сухопутныхъ силъ за 1803 г. не имѣется, а по поводу отчета за 1804 г. комитетъ сначала требовалъ дополнительныхъ свѣдѣній по комиссаріатской части, а потомъ „въ уваженіе весьма знатной передачи при покупкѣ провіанта по среднимъ справочнымъ цѣнамъ по уѣздамъ противу сложныхъ годовыхъ по губерніямъ, полагалъ предоставить обстоятельство сіе на особливое вниманіе нынѣшняго военнаго министра, уваженіе и соображеніе.“

Комитетъ обращаетъ вниманіе Сената, сколько суммъ числятся въ разныхъ крѣпостяхъ, несмотря на недостатокъ наличныхъ денегъ въ министерствѣ.

Отчеты министра комерціи гр. Румянцева за 1802 и 1803 г.г. вызывали благосклонные доклады Сената, но и тутъ онъ указалъ, что еще въ 1799 г. повелѣно было Адмиралтействъ-коллегіи и Комерцъ-коллегіи выработать правила для вывоза лѣса за границу и представить на уваженіе Сенату, а этого до сихъ поръ не сдѣлано. За то относительно вывоза кожъ за границу Сенатъ опасается, чтобы это не отразилось на развитіи отечественной промышленности. Въ общемъ онъ доволенъ превышеніемъ вывоза надъ ввозомъ. Но и на этомъ отчетѣ видно, съ какою тщательностью Сенатъ ревизовалъ; министръ въ отчетѣ показалъ внесенными въ банкъ на приращеніе 170.000 р., а по справкѣ въ банкѣ оказалось 178.000 р.; были истребованы объясненія.

Отчетъ министра народнаго просвѣщенія гр. Завадовскаго за 1802 г. конечно не могъ не удовлетворить Сената. Завадовскій началъ съ того, что вошелъ въ сношеніе со всѣми учеными и учебными нашими заведеніями для того, чтобы выяснить дѣйствительное положеніе нашего просвѣщенія; оказалось 312 учебныхъ заведеній, 1.014 учащихъ и 22.186 учащихся, въ томъ числѣ женскаго пола 1.960. „Сенатъ, находя приступъ министра къ приведенію въ извѣстность всѣхъ частей министерства, его составляющихъ, и вступленіе въ непосредственное сношеніе съ мѣстными начальствами и съ прежде существовавшими училищными заведеніями согласнымъ съ начертаніями существенной должности министра народнаго просвѣщенія, замѣчаетъ, что при соображеніи вышесказанной, представленной министромъ, вѣдомости, съ доставленными въ Сенатъ истребованными указами 26 марта 1800 г. и 11 февраля 1801 г. по сей

части свѣдѣніями, не оказываются въ сей вѣдомости министра нѣкоторыя прежде въ виду имѣвшіяся учебныя заведенія". Сенатъ, какъ видно, былъ критикомъ компетентнымъ, опытнымъ и просвѣщеннымъ въ дѣлѣ управленія. Такъ какъ нѣкоторыя суммы на общественное призрѣніе шли черезъ губернаторовъ по части приказовъ общественнаго призрѣнія, то Сенатъ требуетъ приложенія къ слѣдующему отчету свѣдѣній и отъ губернаторовъ.

Отчетъ министра народнаго просвѣщенія за 1803 г. громадный; и въ немъ какъ и въ первомъ отчетѣ, въ высшей степени интересныя приложенія. Относясь къ отчету вполнѣ сочувственно, Сенатъ обращаетъ вниманіе министра на необходимость повысить знаніе русскаго языка въ Виленскомъ и Дерптскомъ университетахъ и училищахъ Остзейскихъ провинцій и при этомъ указываетъ на затрудненія, которыя встрѣчаетъ Министерство юстиціи въ составленіи законовъ для этихъ окраинъ и въ замѣщеніи должностей по судебному вѣдомству. Сенатъ считаетъ возможнымъ позаимствованія преподавателей изъ учениковъ Кіевской духовной академіи, славившейся тогда своею ученостью. Хотя сѣверозападныя губерніи присоединены и недавно, но все же и здѣсь всѣ дѣла, безъ исключенія, должны быть производимы на „одномъ россійскомъ, яко господствующемъ въ Имперіи, языкѣ".

Отчеты канцлера, министра иностранныхъ дѣлъ гр. Воронцова за 1802 и 1803 гг. тоже вполнѣ удовлетворяли Сенатъ, и въ своихъ всеподданнѣйшихъ докладахъ онъ отдаетъ должное дѣятельности министра, благодаря которой сохранено должное уваженіе къ Россіи среди другихъ европейскихъ державъ. Но и тутъ, встрѣтивъ сомнѣніе по части денежной отчетности за 1803 г., Сенатъ не затруднился потребовать дополнительныхъ свѣдѣній.

Сдѣланное выше краткое обозрѣніе содержанія всеподданнѣйшихъ докладовъ Сената по годовымъ отчетамъ министровъ, не оставляетъ сомнѣній, что утвержденіе Сперанскаго о несерьезности надзора Сената за отчетами министровъ, къ сожалѣнію, принимавшееся на вѣру нашими учеными, совершенно не соотвѣтствуетъ истинѣ. Можно, казалось бы, признать, что голосъ Сената былъ голосомъ вѣрнаго подданнаго, который говоритъ своему Государю всегда правду открыто, честно, мужественно. Не слѣдуетъ забывать, что это былъ голосъ именно Сената, а не генералъ-прокурора. Опредѣленія Сената о поднесеніи всеподданнѣйшихъ докладовъ по отчетамъ министровъ не „выпускались" и не могли, конечно,

„выпускаться“ ни генералъ-, ни оберъ-прокурорами, ибо представляли собою разборъ дѣйствій министровъ и самого генералъ-прокурора. И въ этомъ отношеніи это было громадное нововведеніе, чреватое будущимъ. Критика Сената, сопровождавшаяся всегда въ высшей степени цѣльнымъ изображеніемъ положенія того дѣла, которое ввѣрено министру, изображеніемъ, сдѣланнымъ рукою опытнаго, знающаго дѣло администратора, не могла не оказывать помощи Государю въ Его Верховномъ управленіи страною. Какъ же отнесся самъ Императоръ Александръ I къ этой дѣятельности Сената? Въ Полномъ собраніи законовъ нѣтъ указа, съ которымъ обратился Государь къ Сенату по ознакомленіи съ первыми докладами. Но въ дѣлахъ комитета предсѣдателей 1810 и 1811 гг. [1]) имѣется собраніе Высочайшихъ указовъ, не помѣщенныхъ въ Полномъ собраніи законовъ, въ томъ числѣ и выписка, сдѣланная А. И. Эксгольмъ (впослѣдствіи, въ 1834 г., членомъ рекрутскаго комитета отъ Министерства государственныхъ имуществъ) изъ указа 11 сентября 1804 г. Сенату по случаю разсмотрѣнія Государемъ Императоромъ докладовъ Сената объ отчетахъ министровъ за первые четыре мѣсяца управленія, т. е. съ 8 сентября 1802 г. по 1 января 1803 г. Здѣсь сказано: „Отдавая при семъ должную справедливость бдительности Правительствующаго Сената вообще, и особенно вниманію комитета (очевидно имѣется въ виду комитетъ для предварительнаго освидѣтельствованія), съ каковымъ разсматриваемы ими всѣ части управленія государственныхъ дѣлъ, увѣрены Мы равномѣрно, что представленіемъ истиннаго положенія оныхъ и изображеніемъ вліянія, какое имѣть будетъ состояніе каждой части на благо общественное, Правительствующій Сенатъ преподаетъ Намъ новый способъ назидать благосостояніе любезныхъ вѣрноподданныхъ Нашихъ, удовлетворивъ тѣмъ важнѣйшей обязанности своей, возложенной на него довѣренностью Нашею. А дабы возможно было съ большею точностью приступить къ разсмотрѣнію отчетовъ за 1803 г. и сдѣлать надлежащее и вѣрное объ этомъ заключеніе, за нужное признаемъ, чтобы Сенатъ сообщилъ нынѣ каждому изъ министровъ изображенныя въ докладахъ, Намъ поднесенныхъ, замѣчанія свои на отчетъ ихъ для представленія

[1]) Арх. Гос. Сов., №№ 9 и 10, т. V.

впредь всѣхъ дополненій, которыя для объясненія оныхъ признаны будутъ нужными". И такъ, Государь былъ доволенъ дѣятельностью Сената, но почему же тогда всеподданнѣйшіе доклады прекратились? Отвѣтъ на это простой: недовольно было и отчетами, и всею дѣятельностью Сената то единоличное начало, та новая сила бюрократіи, которая была вызвана къ жизни и высшими представителями которой были министры.

Попытаемся изобразить историческій процессъ прекращенія докладовъ. Въ самомъ дѣлѣ, не отразилась ли на составленіи и представленіи всеподданнѣйшихъ докладовъ общая медленность сенатскаго производства? Но и тутъ было новшество. Какъ сенатскія опредѣленія по докладамъ не пропускались прокурорскимъ надзоромъ и эта важная причина медленности была устранена, такъ не было и другой причины медленности: разногласія, встрѣчались, но крайне рѣдко. Вѣроятно, единогласіе объяснялось безупречною разработанностью записокъ комитета для предварительнаго освидѣтельствованія отчетовъ. Наоборотъ, сенатское производство по докладамъ шло чрезвычайно быстро, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда требовались дополнительныя свѣдѣнія отъ министровъ и приходилось напоминать. Такъ первые доклады за 1802 г. были представлены Сенатомъ въ февралѣ 1804 г. Въ 1804 г. послѣдовалъ Высочайшій указъ Сенату о представленіи министерскихъ отчетовъ чрезъ Правительствующій Сенатъ за каждый годъ въ декабрѣ мѣсяцѣ слѣдующаго года [1]). Министры представляли отчеты обыкновенно въ самомъ концѣ декабря. Даже Завадовскій за 1803 г. представилъ отчетъ 22 декабря 1804 г., и тѣмъ не менѣе Сенатъ представилъ докладъ уже 26 мая 1805 г., но что касается до отчета морского министра, то въ виду несвоевременнаго представленія имъ дополнительныхъ свѣдѣній Сенату, пришлось назначить нѣсколько общихъ собраній и только 9 ноября 1805 г. удалось представить докладъ. Но уже по отчетамъ за 1804 г. срокъ, установленный Высочайшимъ указомъ, не былъ соблюденъ. министръ финансовъ представилъ свой отчетъ за 1804 г. 11 мая 1806 г., а министръ военно-сухопутныхъ силъ даже 10 іюня 1807 г. Отчеты за 1805 г. всѣ министры представили во второй половинѣ 1807 г.; имѣются въ архивѣ Государствен-

[1]) П. С. З., № 21495,

наго Совѣта только отчеты министровъ: юстиціи, военно-сухопутныхъ силъ, морскихъ силъ, народнаго просвѣщенія и комерціи. Изъ нихъ министръ военно-сухопутныхъ силъ гр. Аракчеевъ представилъ свой отчетъ за 1806 г. 6 декабря 1809 г. при рапортѣ слѣдующаго содержанія: „Со вступленіемъ моимъ въ управленіе Военнымъ министерствомъ, получилъ я отъ предмѣстника моего генералъ отъ инфантеріи Вязьмитинова отчетъ за 1806 и 1807 о управленіяхъ его по званію министра. Онъ при этомъ увѣдомилъ меня, что отчетъ за 1806 г. не могъ представить въ свое время, по неполученію отъ провіантской и комиссаріатской экспедицій отчетовъ о денежныхъ капиталахъ, въ оборотѣ въ томъ году бывшихъ, хотя и дѣланы были отъ него подтвержденія, но что принадлежитъ до отчета за 1807 г., то оный по постановленному порядку надлежало представить въ исходѣ слѣдующаго года.

Въ послѣдствіи времени получивъ за помянутые годы отчеты о денежныхъ суммахъ отъ всѣхъ частей военныхъ департаментовъ, имѣю честь представить оные, купно съ предшественника моего, при особыхъ описяхъ“.

За 1807 г. имѣются отчеты министра юстиціи, министра морскихъ силъ и министра комерціи, послѣдній представленъ въ 1810 г. при любопытномъ рапортѣ графа Румянцева: „На основаніи Высочайшаго Манифеста 1 января текущаго (1810) года имѣю честь представить разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта отчетъ по управленію моему коммерческимъ министерствомъ за 1807, 1808 и 1809 г.г. Разныя важныя занятія по службѣ и двукратныя по Высочайшему повелѣнію мои отлучки изъ Санктпетербурга были причиною, что сіи отчеты не поступили въ свое время въ Правительствующій Сенатъ“.

Отчетъ министра военно-сухопутныхъ силъ за 1808 годъ представленъ при письмѣ на имя Сперанскаго 20 августа 1810 г. Кромѣ того имѣются за 1808 г. отчеты министра юстиціи, комерціи, морскихъ силъ. За 1809 хранятся отчеты министровъ: комерціи, морскихъ силъ, за 1810 г. имѣется одинъ отчетъ министра морскихъ силъ.

Любопытные рапорты, относящіе представленіе всеподданнѣйшихъ годовыхъ отчетовъ не къ числу самыхъ важныхъ дѣлъ, представленіе отчетовъ чрезъ 2 и 3 года послѣ срока, конечно, въ значительной мѣрѣ объясняютъ исторію прекращенія докладовъ

Сената. Несвоевременность представленія ослабляла, если не вовсе уничтожала, значеніе отчета. Еще на рапортахъ министровъ по отчетамъ за 1806 г. имѣются помѣтки о полученіи сенатскаго комитета, на слѣдующихъ и этого нѣтъ и куда фактически эти отчеты поступали,—неизвѣстно.

Какъ видно уже изъ обозрѣнія докладовъ по отчетамъ, за 1804 г. имѣются лишь записки комитета для предварительнаго освидѣтельствованія; опредѣленій Общаго собранія мы не нашли ни въ дѣлахъ, ни въ книгахъ журналовъ Сената за 1805 и 1806 г.г. Такимъ образомъ есть основаніе предполагать, что Сенатъ и съ своей стороны не счелъ возможнымъ болѣе представлять всеподданнѣйшихъ докладовъ, и такое рѣшеніе Сената, если оно дѣйствительно имѣло мѣсто, можетъ быть объяснено слѣдующими соображеніями. 4 сентября 1805 г. были Высочайше утверждены правила для Комитета Министровъ въ руководство при рѣшеніи дѣлъ по случаю отбытія Его Императорскаго Величества изъ столицы [1]). Этими правилами въ сущности, при неопредѣленности разграниченія компетенціи высшихъ учрежденій, Комитету Министровъ ввѣрялась та же высшая власть, какую Петръ оставлялъ Сенату на время своихъ отлучекъ [2]). Отсюда понятно, какое положеніе создавалось для Сената; его замѣчанія на отчеты министровъ, какъ и всѣ всеподданнѣйшіе доклады, должны были идти на разрѣшеніе тѣхъ же министровъ въ Комитетѣ Министровъ. Отлучки Государя стали повторяться, непосредственныя отношенія Государя и Сената прервались, а съ этимъ вмѣстѣ надъ Сенатомъ выросли двѣ инстанціи: Комитетъ Министровъ и Государственный Совѣтъ, которымъ юридически поручено было такъ сказать только облегченіе Государя по разсмотрѣнію всеподданнѣйшихъ докладовъ и которыя фактически превратились въ инстанціи между Сенатомъ и Государемъ. При такихъ неблагопріятныхъ условіяхъ Сенатъ фактически вынужденъ былъ прекратить поднесеніе всеподданнѣйшихъ докладовъ. Въ пользу того, что именно уже по отчетамъ министровъ за 1804 г. Сенатомъ не подносились доклады, говоритъ и очень важное дѣло Государственной канцеляріи по отдѣленію экономіи, носящее заглавіе: „Объ отчетахъ г.г. министровъ за

---

[1]) П. С. З., № 21896.
[2]) Середонинъ, Истор. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 45.

1804, 1805, 1806, 1807 и 1808 г.г. началось 17 іюня 1810 г. кончилось 6 іюня 1831 г.“. Въ этомъ дѣлѣ имѣется и указаніе, какъ поступилъ съ этими отчетами государственный секретарь М. М. Сперанскій. Въ обоихъ законодательныхъ актахъ, принадлежащихъ перу Сперанскаго: Учрежденіи Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. § 29 [1]) и Общемъ учрежденіи министерствъ 25 іюня 1811 г. § 198 [2]) разсмотрѣніе отчетовъ министровъ возложено на Государственный Совѣтъ. Сперанскій потребовалъ изъ Сената въ 1810 г. отчеты министровъ и всѣ отчеты, какъ удостовѣряетъ имѣющаяся въ дѣлѣ записка помощника статсъ-секретаря Леонтьева, тогда же по словесному распоряженію Сперанскаго сданы въ архивъ и ни въ одномъ изъ департаментовъ Совѣта не были разсматриваемы. Насколько эти дѣйствія Сперанскаго не были основаны вовсе на законѣ, свидѣтельствуетъ имѣющаяся въ дѣлѣ записка предсѣдателя Государственнаго Совѣта князя Лопухина. Въ запискѣ этой, представленной въ 1826 г. Императору Николаю I и не удостоившейся Его одобренія, говорится, что со времени новаго учрежденія Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г., не смотря на требованіе § 29 этого учрежденія, въ Государственный Совѣтъ поступили только два отчета: одинъ отъ министра морскихъ силъ, а другой отъ министра юстиціи. Этотъ фактъ въ сущности объясняетъ всю исторію съ отчетами. Министры желали безконтрольности и добились ея простымъ неисполненіемъ закона. По мнѣнію Лопухина Манифестъ 8 сентября 1802 г. о представленіи министрами годовыхъ отчетовъ въ Сенатъ не отмѣненъ и слѣдовало бы подтвердить, чтобы всѣ отчеты представлялись въ Сенатъ, а въ случаѣ разногласія въ Сенатѣ, поступали бы въ Государственный Совѣтъ [3]).

Предположенія Лопухина не были одобрены и 5 октября 1826 г. послѣдовалъ на имя Лопухина Высочайшій рескриптъ „нахожу нужнымъ предписать вамъ немедленно распорядиться чрезъ Комитетъ Министровъ (Лопухинъ былъ одновременно и предсѣдателемъ Комитета Министровъ), дабы каждый министръ или управляющій министерствомъ представилъ Мнѣ чрезъ оный

[1]) П. С. З., № 24064.
[2]) П. С. З., № 24686.
[3]) Ср. Высочайше утвержденный 17 апрѣля 1813 г. докладъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта о переводѣ докладовъ и рапортовъ Сената изъ Комитета Министровъ въ Государственный Совѣтъ, ибо Комитетъ обремененъ дѣлами. П. С. З., № 25371.

Комитетъ за сей 1826 годъ годичный о своей части отчетъ непремѣнно къ 1 января слѣдующаго 1827 г. съ приложеніемъ счетовъ денежныхъ суммъ, распоряженію его ввѣренныхъ". Этимъ рескриптомъ въ сущности отмѣнялся законъ, который министры по собственному усмотрѣнію не пожелали исполнять. Но и Высочайшее повелѣніе такого сильнаго характеромъ Императора, какъ Николай I, не помогло. Министры не желали надъ собою контроля и 15 февраля 1828 г. статсъ-секретарь Муравьевъ отношеніемъ въ Комитетъ Министровъ сообщилъ, что Государь Императоръ Высочайше соизволилъ, чтобы министры поспѣшили представить отчеты за 1827 г.

20 января 1831 г. удостоилась Высочайшаго утвержденія записка новаго предсѣдателя Государственнаго Совѣта, графа Кочубея, въ которой сказано, что послѣ утвержденія новаго Учрежденія Государственнаго Совѣта представлено было всего нѣсколько отчетовъ, а съ 1812 г. уже никто не представлялъ отчетовъ. Министръ финансовъ въ 1825 г. вдругъ представилъ отчетъ за 10 лѣтъ.

Кочубей заявлялъ: „я нахожу, что возращать старые отчеты въ Сенатъ было бы совершенно безполезно по слѣдующимъ причинамъ: 1) ревизовать денежныхъ расходовъ по однимъ краткимъ вѣдомостямъ не имѣетъ Сенатъ никакой возможности, сіе относится къ обязанностямъ Государственнаго контроля, гдѣ всякій неправильный расходъ и обращается ко взысканію съ виновныхъ; 2) дѣйствія министровъ къ улучшенію ввѣреннаго имъ управленія имѣютъ Высочайшее утвержденіе и если бы сверхъ ожиданія оказалось, что оное предпріятіе не удалось, то за смертью многихъ министровъ и поясненіе въ сихъ случаяхъ дать некому... Посему не благоугодно ли будетъ Вашему Императорскому Величеству повелѣть упомянутые отчеты стараго времени зачислить навсегда въ архивъ Совѣта"

Но видно контроль товарищей по Комитету не замѣнилъ контроля Сената, столь мужественнаго, рѣшительнаго и освѣдомленнаго и въ первые же годы царствованія Императора Александра II, послѣдовало Высочайшее повелѣніе о порядкѣ представленія министрами отчетовъ, проникнутое тою же мыслью. 14 апрѣля 1858 г. [1]) объявленъ былъ главноуправляющимъ Вторымъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Вели-

[1]) 2 П. С. З., № 32979.

чества канцеляріи „управляющему дѣлами Комитета Министровъ Именной Высочайшій указъ о новомъ порядкѣ представленія Его Императорскому Величеству ежегодныхъ отчетовъ министровъ и главноуправляющихъ о дѣлахъ ихъ управленія слѣдующаго содержанія.

Государь Императоръ Высочайше повелѣть соизволилъ:

1) Ежегодные отчеты министровъ и главноуправляющихъ о дѣлахъ ихъ управленія, кои, на основаніи ст. 180 т. I Свода зак. учр. госуд. (изд. 1842 г.), представляются Его Императорскому Величеству чрезъ Комитетъ Министровъ не позже 1 мая слѣдующаго года, представлять непосредственно Его Императорскому Величеству въ теченіе года.

2) Поставить министровъ и главноуправляющихъ въ извѣстность, что для разсмотрѣнія сихъ отчетовъ Государь Императоръ изволилъ предположить назначать особыя комиссіи изъ лицъ, по собственному Его Императорскаго Величества избранію, съ тѣмъ, что комиссіи тѣ должны разсмотрѣть отчеты въ присутствіи самого министра или главноуправляющаго и, истребовавъ отъ него, въ чемъ нужно, объясненія, представлять свое по отчету заключеніе для всеподданнѣйшаго доклада въ Совѣтѣ Министровъ (т. е. подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя).

3) Порядокъ, нынѣ существующій на счетъ представленія отчетовъ о суммахъ и отчетовъ о видахъ и предположеніяхъ къ усовершенствованію частей управленія, сохранить по прежнему на основаніи ст. ст. 174 и 182 того же I т. Свод. зак. учрежд. госуд."

Итакъ, разсмотрѣніе отчетовъ министровъ кончилось неудачей, но не по винѣ Сената. Не по его винѣ та новая функція, которая выпадала логически естественно на его долю —контроль за новыми органами управленія—осталась безъ исполненія. Контроля не желали вообще, а Сенату рѣшено было непремѣнно придать характеръ исключительно судебнаго учрежденія, высшаго суда по общимъ судебнымъ дѣламъ. Во введеніи къ новому учрежденію Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. было сказано даже: „Ввѣривъ судебную часть Правительствующему Сенату, Мы не замедлимъ дать сему высшему въ Имперіи Нашей судебному сословію образованіе, важнѣйшему назначенію его свойственное". Но, какъ

извѣстно, это предположеніе не осуществилось, за то Сперанскому удалось провести новое Учрежденіе министерствъ 25 іюня 1811 г., въ которомъ не осталось никакихъ слѣдовъ тѣхъ простыхъ и ясныхъ положеній, которыя выражены были въ статьяхъ XII, XIII и XIV и во введеніи къ Манифесту 8 сентября 1802 г. Вмѣсто этого манифеста было издано многословное новое учрежденіе, разбитое на множество параграфовъ, оставшееся безъ дѣйствительнаго примѣненія къ жизни и вполнѣ освободившее министровъ отъ контроля надъ ними. Для того, чтобы уяснить себѣ характеръ этого произведенія Сперанскаго, достаточно остановиться на § 234 этого учрежденія. Дѣла исполнительныя общія, сказано здѣсь, представляются на разрѣшеніе Правительствующаго Сената, и далѣе всѣ первые семь пунктовъ, начиная со второй части перваго пункта, представляютъ собою не что иное, какъ повтореніе въ разныхъ выраженіяхъ одного и того же положенія, совершенно непримѣнимаго къ Сенату, въ виду существованія Комитета Министровъ, и конечно оставшагося безъ всякаго примѣненія къ жизни. И положеніе это, если его выразить просто, состоитъ въ необходимости единенія и согласованія мѣръ управленія, принимаемыхъ въ разныхъ министерствахъ. Могъ ли думать Сперанскій, что министры, не допустившіе даже контроля Сената надъ собою, устроятъ для себя изъ Сената центръ для согласованія всѣхъ своихъ административныхъ мѣръ, или, можетъ быть, передъ нимъ все еще стояло во всеоружіи его предложеніе о преобразованіи Комитета Министровъ въ Сенатъ.

Слѣдующій § 235 изложенъ еще темнѣе, хотя, повидимому, и имѣетъ въ виду отграничить этотъ второй родъ дѣлъ отъ перваго (§ 234), по которому министры входятъ въ Сенатъ. Здѣсь говорится: „Къ дѣламъ исполнительнымъ, требующимъ особаго Высочайшаго разрѣшенія, принадлежатъ всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ“. Подъ это опредѣленіе можно было подвести всякую административную мѣру.

Такимъ образомъ Сенатъ лишенъ былъ общаго контроля надъ центральнымъ управленіемъ. Но по Учрежденію министерствъ 1811 г. въ числѣ новыхъ вѣдомствъ былъ образованъ и Государ-

ственный контроль (Ревизія государственныхъ счетовъ). Это учрежденіе было несомнѣнно плотью отъ плоти и костью отъ кости Сената, ибо Ревизіонъ-коллегія находилась въ болѣе тѣсной связи съ Сенатомъ, нежели прочія коллегіи, а счетныя экспедиціи казенныхъ палатъ находились и продолжали находиться и послѣ 1811 г. въ непосредственномъ подчиненіи Сената. И вотъ это новое учрежденіе встрѣтило на первыхъ же шагахъ упорное нежеланіе министерствъ подвергаться какому нибудь контролю, и вполнѣ естественно воззвало къ своему первоисточнику — Сенату — съ просьбой о защитѣ. Государственный контролеръ донесъ Сенату, что, за отсутствіемъ установленныхъ формъ отчетности, онъ готовъ удовлетвориться хотя бы краткими счетными выписками, но и тѣхъ не представляютъ, какъ мѣстныя учрежденія, такъ и вновь образованныя министерства и ихъ департаменты и при томъ не только за текущій годъ, но и за 1811, 1812 и 1813 г. г., т. е. съ самаго начала дѣятельности Контроля. Сенатъ 29 октября 1814 г. [1]) посылаетъ рѣшительный указъ всѣмъ министрамъ — удовлетворить требованіе государственнаго контролера. Но это не помогаетъ, ибо въ 1819 г. государственному контролеру приходится вновь жаловаться, на этотъ разъ уже Комитету Министровъ, причемъ онъ прямо объясняетъ, что указъ Сената 1814 г. не былъ исполненъ [2]).

Но если „молодые“ или новые дѣятели какъ будто не понимали значенія Сената, желали избавить быстро и пышно развивающееся единоличное управленіе отъ всякаго контроля, а тѣмъ болѣе отъ такого свѣдущаго и мужественнаго, какъ сенатскій, то понимали ли „старики“ сенаторы и видные государственные дѣятели значеніе переживаемаго момента? Сожалѣли ли они только объ утратѣ власти управленія и отчасти законодательной, какъ въ этомъ ихъ часто упрекаютъ современные ученые, или они, вполнѣ признавая необходимость образованія особыхъ органовъ для законодательства и управленія, совершенно точно понимали, что новая, истинно государственная, задача Сената — въ надзорѣ за законностью управленія, безъ функцій самого управленія? На этотъ вопросъ

---

[1]) П. С. З., № 25725.
[2]) Выс. утв. 3 іюня 1819 г. Полож. Ком. Мин., П. С. З., № 27826.

можно дать вполнѣ опредѣленный и благопріятный для „стариковъ“ отвѣтъ. Вотъ что писалъ въ 1803 г. гр. С. Р. Воронцовъ министру внутреннихъ дѣлъ гр. Кочубею по поводу присланнаго ему Кочубеемъ проекта инструкціи министерству и перваго отчета. Письмо писано по французски и потому языкъ перевода современный [1]) „Мы съ вами совершенно расходимся въ вашихъ понятіяхъ объ управленіи, о законномъ и неизбѣжно необходимомъ надзорѣ Сената за министерствами и въ понятіяхъ о неминуемыхъ злоупотребленіяхъ министерскаго деспотизма, который Богъ вѣсть почему кажется вамъ невозможнымъ...“. „Въ наставленіи министру внутреннихъ дѣлъ вамъ очень хочется увѣрить Государя, что невозможенъ министерскій деспотизмъ...“. „Правда, Государь останется въ невѣдѣніи о томъ, какъ управляются его подданные, ибо Онъ будетъ получать доклады только отъ этихъ избранныхъ лицъ, которыя будутъ всегда въ одно и то же время и судьями и подсудимыми...“ „Петръ Великій учредилъ Сенатъ, ибо чувствовалъ, несмотря на свои дарованія и необычайную геніальность или вѣрнѣе вслѣдствіе ихъ, что великая страна не можетъ быть управляема во всѣхъ частяхъ своихъ самимъ Государемъ, что ввѣрить это управленіе десяти или двѣнадцати лицамъ безъ надзора за ними, значило бы поставить десять или двѣнадцать деспотовъ, которые по свойству человѣческой природы, вольно или невольно станутъ злоупотреблять своею властью...“ „Сентябрьскія установленія 1802 г. (Манифестъ 8 сентября 1802 г. объ учрежденіи министерствъ) были хороши, хотя имѣли свои слабыя стороны, возникшія отъ поспѣшности плохого выбора нѣкоторыхъ министровъ, они были необходимы потому, что вносили болѣе дѣятельности въ разныя сферы управленія...“. „Но польза отъ этихъ новыхъ установленій невозможна безъ надзора за министрами со стороны Сената, которому министры должны были давать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ“.

То же самое говоритъ и другой даровитый „старикъ“ и самъ бывшій генералъ-прокуроръ Д. П. Трощинскій въ своей извѣстной запискѣ о министерствахъ [2]). Онъ находитъ (стр. 78), что если войти въ подробное разсмотрѣніе цѣли, для которой всѣ эти пере-

---

[1]) Русскій Архивъ, годъ 12, 1887 г., II, стр. 155.
[2]) Сборн. Имп. Русс. Истор. Общ., т. III. 1868. г.

мѣны были произведены, то всѣ признаютъ, что цѣль была правильно намѣчена: „распространить порядокъ въ правленіи, соединить законодательныя дѣла въ одно средоточіе, удобнѣйше раздѣлить государственныя дѣла и т. п.“ „А вышло въ дѣйствительности то, что въ столицѣ министры присутствовали повсюду и все дѣлали, не бывъ подчинены никакому наблюденію, что воля министровъ и разнаго рода ихъ канцелярій, дѣйствовавшихъ по разнымъ частямъ управленія отдѣльно и независимо другъ отъ друга, не встрѣчали нигдѣ и ни отъ кого противодѣйствія, развѣ только когда сіи различныя воли, соединясь у губернатора, очевидно сталкивались одна съ другою и приводили губернатора въ невозможность дѣлать исполненіе“. Отсутствіе контроля представляется Трощинскому въ слѣдующемъ видѣ (стр. 81): „Наблюденіе начальства за подчиненными есть одна только игра словъ, такого рода наблюденіе недостаточно ни для государственной, ни для частной безопасности; начальникъ имѣетъ выгоду, чтобы подчиненные исполняли его приказаніе, но выгода правительства и частныхъ лицъ совсѣмъ отлична отъ выгоды начальника. Она состоитъ въ томъ, чтобы ни начальники, ни подчиненные не употребляли во зло данной имъ власти... Откуда бы бумаги ни приходили къ Государю, онѣ всѣ написаны въ духѣ министра“. Издатель записки Трощинскаго А. Н. Поповъ говоритъ, что Екатерининскіе дѣятели видѣли не безъ основанія въ министерствахъ подраженіе Наполеоновскому образцу. Съ такими же мнѣніями Сумарокова, Алексѣева, Гурьева и друг. мы встрѣчаемся въ дѣлахъ Комитета 6 декабря 1826 г.

II. Обозрѣніе круга вѣдомства Сената. Процессъ послѣдовательнаго его сокращенія въ области законодательства и управленія.

Если, какъ показалъ предшествующій обзоръ, контроль Сената на новыхъ началахъ или иначе въ чистомъ видѣ, безъ власти управленія, не удалось установить, то тотъ прежній контроль, нераздѣльно соединенный съ руководительствомъ всѣмъ управленіемъ, былъ ли въ дѣйствительности всецѣло отнятъ у Сената

съ введеніемъ министерствъ? Новаго учрежденія Сената такъ и не было дано. Правда, путемъ кодификаціонныхъ наслоеній въ теченіе XIX столѣтія въ учрежденіе Правительствующаго Сената вносились изъ узаконеній, имѣвшихъ въ виду другія учрежденія, отдѣльныя статьи, но сама постановка Сената, его положеніе въ государственномъ строѣ въ сущности никогда съ Екатерины II измѣняемо не было. Непосредственное подчиненіе всѣхъ мѣстъ управленія Сенату никогда отмѣнено не было, а вновь образованныя министерства могли только расчитывать на подчиненіе своихъ вѣдомственныхъ органовъ. Но вопросъ о томъ, кого считать вѣдомственнымъ органомъ, не былъ и не могъ быть рѣшенъ при введеніи министерствъ, а процессъ обращенія провинціальныхъ органовъ въ вѣдомственные, какъ показываетъ исторія, совершался медленно и едва ли закончился. Губернаторъ и губернское правленіе, эти главные органы управленія, имѣвшіе, при томъ, въ дѣйствительности въ то время всю полноту власти административной, долго не могли считаться вѣдомственными органами министерства внутреннихъ дѣлъ. Вопросъ о вѣдомственности казенныхъ палатъ тоже не разрѣшается и теперь такъ просто. Едва ли возможно управлять какою нибудь отраслью администраціи, не имѣя вѣдомственныхъ, своихъ, непосредственно подчиненныхъ органовъ въ провинціи. А у Сената они были. И поэтому уже одному борьба за власть и за компетенцію между Сенатомъ и министерствами не могла быть рѣшена двумя актами, составленными при томъ въ очень общихъ выраженіяхъ: для этого пришлось бы пересмотрѣть всѣ законы по всѣмъ отраслямъ и во всякой отрасли изъ общей системы завѣдыванія этою отраслью вынуть то маховое колесо, которымъ по закону былъ, по крайней мѣрѣ до 1802 г., Сенатъ.

А при такомъ тѣсномъ сплетеніи всего государственнаго строя съ учрежденіемъ Сената, при томъ, что по закону хотя бы и номинально за нимъ оставалось положеніе высшаго первенствующаго учрежденія, высшаго толкователя и хранилища законовъ, инстанціи, которой можно было обжаловать всѣ дѣйствія и всѣхъ мѣстъ, въ томъ числѣ и министровъ, могла ли его компетенція не только въ области управленія, но и въ области законодательства такъ сразу вымереть и прекратиться. Законодатели 1802—1811 г.г. скорѣе провозгласили принципъ лишенія Сената власти законодательной и власти исполнительной, чѣмъ

въ дѣйствительности лишили его таковыхъ. Имѣли ли даже дѣйствительное и точное представленіе составители актовъ 1802—1811 г.г. о компетенціи Сената во всей громадности ея объема? Нельзя не повторить здѣсь того, что сказано уже выше, что, конечно,—нѣтъ, не имѣли, ибо если и теперь перечисленіе въ учрежденіи Правительствующаго Сената и въ другихъ законахъ предметовъ вѣдѣнія Сената не даетъ, какъ признаютъ всѣ изучавшіе этотъ вопросъ, полнаго, исчерпывающаго и точнаго представленія о компетенціи Сената, то тѣмъ менѣе было это ясно тогда, при отсутствіи не только свода, но и какого либо удовлетворительнаго собранія законовъ. Въ приложеніи мы помѣщаемъ полностью нѣсколько перечней предметовъ компетенціи Сената, составленныхъ въ тѣ времена. Означенные перечни составлены лицами, знавшими компетенцію Сената не по закону только, а во всемъ ея объемѣ и во всѣхъ подробностяхъ, какъ она складывалась фактически при взаимодѣйствіи съ одной стороны всѣхъ законовъ, дѣйствовавшихъ въ то время, и съ другой стороны запросовъ самой жизни. Только на основаніи такого дѣйствительнаго опредѣленія компетенціи Сената возможно составить себѣ точное представленіе о фигурѣ Сената, о его значеніи въ государственномъ строѣ и дѣлать выводы о значеніи для этого строя измѣненій, производившихся законодателемъ въ этой компетенціи въ теченіе XIX столѣтія.

Приводимъ краткую вѣдомость о числѣ дѣлъ, поступившихъ въ департаменты и Общія собранія Правительствующаго Сената и Герольдіи.

Въ 1801 г.	71.790
„ 1805 „	40.600
„ 1811 „	49.946
„ 1824 „	86.386

Приложенныя къ послѣднему перечню цифровыя данныя о поступленіи дѣлъ въ Сенатъ отмѣчаютъ значительное пониженіе поступленія послѣ введенія министерствъ, но уже цифра 1824 г. превышаетъ поступленіе дѣлъ 1801 г. Что касается до самихъ перечней, то за исключеніемъ такихъ измѣненій, какъ исчезновеніе дѣлъ по Военной и Адмиралтействъ-коллегіямъ, по комплектованію войскъ, замѣтнаго измѣненія нѣтъ. А между тѣмъ достаточно хотя бы было проглядѣть Манифестъ 1802 г., учрежденіе министерствъ 1811 г. и всеподданнѣйшіе доклады Се-

ната 1802—1811 гг., чтобы видѣть, что соляная часть и запасные хлѣбные магазины отошли къ министру внутреннихъ дѣлъ и т. д., а между тѣмъ все это продолжаетъ числиться въ перечнѣ дѣлъ, входящихъ въ компетенцію Сената. Объяснится это окончательно въ дальнѣйшемъ, при разсмотрѣніи каждой отрасли вѣдѣнія Сената въ отдѣльности. Это детальное обозрѣніе установитъ, что фактически не сразу, а медленно и постепенно переходили отдѣльныя отрасли управленія отъ Сената къ министерствамъ и подчиненнымъ имъ органамъ, и что связь Сената съ тою или другою отраслью управленія, измѣняясь часто въ характерѣ, медленно угасала. Поэтому переходъ къ обозрѣнію послѣдовательнаго вымиранія или перерожденія отдѣльныхъ предметовъ вѣдѣнія Сената представляется совершенно необходимымъ.

III. Компетенція Сената въ области законодательства.



Вопросъ о компетенціи Сената въ области законодательства принадлежитъ къ числу наиболѣе спорныхъ. Замѣтимъ, что не слѣдуетъ примѣнять современныхъ взглядовъ на объемъ власти законодательныхъ учрежденій къ прошлому столѣтію, а между тѣмъ невольно многіе какъ бы забываютъ, что до 1906 г. у насъ были законосовѣщательныя, а не законодательныя учрежденія въ точномъ смыслѣ слова, и однако нельзя при разграниченіи компетенціи забывать, что то или другое учрежденіе, не имѣя законодательной власти, имѣло однако функціи въ области законодательства. Далѣе, есть и другое недоразумѣніе. Конечно, всѣ власти въ неограниченной монархіи во всей полнотѣ сливаются въ лицѣ Монарха и въ немъ одномъ только. Поэтому трудно различать виды проявленія воли Монарха по формѣ обсужденія и изданія ихъ. Мы видѣли выше, что законъ 1 января 1810 г. о порядкѣ разсмотрѣнія отчетовъ министровъ въ Государственномъ Совѣтѣ былъ отмѣненъ рескриптомъ Императора Ни-

колая I на имя предсѣдателя Комитета Министровъ и только впослѣдствіи, въ 1842 г., было произведено соотвѣтственное измѣненіе въ законодательномъ порядкѣ при новомъ изданіи учрежденія Государственнаго Совѣта. Но изъ этого слѣдуетъ только одно, что наблюденіе, такъ сказать, за законностью законодательства, за тѣмъ, чтобы въ формѣ актовъ верховнаго управленія (указовъ) не издавались законы, было въ то время совершенно невозможно и это обнаружилось въ столь извѣстномъ Именномъ указѣ Правительствующему Сенату 21 марта 1803 года [1]), о неприкосновенности правъ дворянства. Никакихъ основныхъ законовъ (кромѣ закона о престолонаслѣдіи 5 апрѣля 1797 г.) тогда не было. Указъ 30 марта 1801 года объ учрежденіи Непремѣннаго Совѣта по своей неопредѣленности конечно не сдѣлалъ этотъ Совѣтъ исключительнымъ мѣстомъ законодательства. Но если хранилищу законовъ, т. е. учрежденію, распубликовывающему законы, предоставляется отказывать въ опубликованіи акта Верховной власти, имѣющаго законодательное содержаніе, то только по основаніямъ формальнымъ, т. е. когда или закономъ, выработаннымъ и утвержденнымъ въ обыкновенномъ порядкѣ, нарушается основной законъ, для обсужденія и утвержденія коего установленъ особый порядокъ, или актомъ верховнаго управленія безъ участія законодательнаго учрежденія издается по содержанію новый законъ, отмѣняющій прежніе законы, или хотя бы ихъ распространительно толкующій. Но чтобы какому либо „хранилищу законовъ" было предоставлено отказывать въ опубликованіи, не по соображеніямъ формальнымъ, а по соображеніямъ цѣлесообразности, этого, конечно, никогда не было и быть не можетъ, ибо тогда такое учрежденіе не хранилище законовъ, а учрежденіе, въ той или другой степени ограничивающее власть Монарха, представительное учрежденіе. А между тѣмъ Сенатъ въ данномъ случаѣ подъ предлогомъ нарушенія дворянской грамоты такъ и поступилъ. Текстъ ст. 9 указа 8 сентября 1802 г., конечно, изложенъ неудовлетворительно; здѣсь сказано: „дозволяется Сенату, если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, который былъ бы сопряженъ съ великими неудобствами въ исполненіи, или по частнымъ суднымъ не согласенъ съ прочими узаконеніями,

[1]) П. С. З., № 20676.

или же не ясенъ, представлять о томъ Императорскому Величеству; но когда по таковому представленію не будетъ учинено перемѣны, то остается онъ въ своей силѣ". Какія функціи Сената имѣла въ виду эта статья: Сената, какъ учрежденія, имѣющаго законодательныя функціи, или, по крайней мѣрѣ, законодательную инициативу, или Сената —хранилища законовъ? Конечно, первыя. Возможно ли допустить, чтобы только что опубликованный Верховною властью утвержденный законъ подвергался критикѣ по существу со стороны хранилища законовъ? Тогда оно выше и Монарха и законодательныхъ палатъ. А именно въ порядкѣ опубликованія Сенатъ и предъявилъ замѣчанія. Не можетъ быть сомнѣнія, что Сенатъ въ этомъ дѣлѣ смотрѣлъ на себя, не ясно различая обѣ функціи, какъ на учрежденіе, ограничивающее Верховную власть Монарха, а съ другой стороны именно такъ и былъ понятъ этотъ шагъ среди членовъ Негласнаго комитета, составлявшихъ статью 9 и вѣрно, конечно, [1]), объясненіе рѣзкости указа 21 марта 1803 г. вліяніемъ членовъ комитета, стремившихся освободиться отъ всякаго контроля. Но что же изъ всего этого слѣдуетъ? Послѣдствія крайне преувеличиваются. Лишенъ ли Сенатъ былъ впредь права отказывать въ распубликованіи административнаго распоряженія, не утвержденнаго Высочайшею властью и нарушающаго законъ? Лишенъ ли онъ другихъ функцій хранилища законовъ? Наконецъ, самое близкое къ вопросу: лишенъ ли онъ права законодательной инициативы или представленія на указы? Конечно, нѣтъ, и что онъ этого права не лишенъ лучше всего доказывается тѣмъ, что ровно черезъ мѣсяцъ послѣ указа 21 марта Правительствующій Сенатъ, вслѣдствіе представленія мѣстныхъ властей, нашелъ нужнымъ войти къ Государю съ всеподданнѣйшимъ докладомъ о присвоеніи извѣстнаго класса должностямъ городского головы и засѣдателей отъ купечества въ палатахъ и закончилъ свой докладъ традиціонными словами: „Всемилостивѣйшій Государь, Правительствующій Сенатъ, всеподданнѣйше представляя таковое мнѣніе свое на Высочайшее Вашего Императорскаго Величества благоусмотрѣніе, испрашиваетъ Вашего Высочайшаго указа". Докладъ былъ Высочайше утвержденъ [2]). Можетъ

---

[1]) Тельбергъ. Сенатъ и право представленія на Высочайшіе указы. Журн. Мин. Нар. Просв. 1910 г., № 1.

[2]) П. С. З., № 20729.

быть приведенный только что случай слишкомъ ничтоженъ. Но вотъ случай безусловно очень симпатичной законодательной инициативы Сената. По одному дѣлу Сенатъ встрѣтился съ указомъ Императора Павла (1799 г.), въ высшей степени суровымъ; въ силу этого указа несъ уголовныя кары не только самъ переводившій бѣглыхъ солдатъ за границу, не только его семейство высылалось въ Сибирь, домъ конфисковался, но съ селеній, гдѣ таковые переводчики окажутся, повелѣвалось впредь брать не одного, а двухъ рекрутъ. Сенатъ представилъ объ отмѣнѣ указа и указъ былъ отмѣненъ [1]).

Но есть и другія сомнѣнія на счетъ законодательной власти Сената. Она называется спеціально „казусною", причемъ послѣднему слову придаютъ значеніе какого то чуть ли не кодификаціоннаго законодательства о исправленіи и согласованіи текста законовъ. Только что мы видѣли (ниже приводится рядъ другихъ примѣровъ) примѣръ, что это было нѣчто совсѣмъ другое. Конечно, Сенатъ даже и при Петрѣ Великомъ не былъ законодательнымъ учрежденіемъ въ нашемъ смыслѣ слова, но изъ двухъ законосовѣщательныхъ учрежденій XIX столѣтія: Государственнаго Совѣта и Сената, первый не проявлялъ и не могъ проявлять законодательной инициативы, а второй проявлялъ ее неоднократно. Если ужъ сожалѣть о томъ, что Сенатъ не имѣлъ права отказывать въ опубликованіи актовъ верховнаго управленія, нарушавшихъ законъ, то надо сожалѣть о большемъ, о томъ, что не было никакихъ прочныхъ формъ законодательства, что было не одно учрежденіе для законодательства, а рядомъ съ Совѣтомъ законодательствовалъ и Комитетъ Министровъ и рядъ другихъ комитетовъ, комиссій, негласныхъ комитетовъ и т. п.; при такихъ условіяхъ разобраться въ томъ, какой указъ послѣдовалъ въ порядкѣ верховнаго управленія, а какой въ порядкѣ законодательномъ, было невозможно, а все законодательство не имѣло прочнаго теченія, носило слишкомъ дробный характеръ. Нужно прибавить, что со времени учрежденія Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. всѣ доклады Сената на Высочайшее имя какъ чисто законодательнаго характера, а также и по толкованію законовъ, представлялись Государю черезъ Государственный Совѣтъ.

---

[1]) Выс. утв. 13 ноября 1816 г. мнѣнія Госуд. Совѣта. П. С. З., № 26821.

Для ближайшаго выясненія примѣненія Сенатомъ своихъ законодательныхъ функцій мы приведемъ рядъ примѣровъ, сгруппировавъ ихъ по извѣстнымъ категоріямъ.

Сенатъ вырабатывалъ и представлялъ на утвержденіе сложные проекты цѣлыхъ учрежденій.

Такъ, имъ разработано учрежденіе объ управленіи Дерптскимъ университетомъ въ 1802 г. [1], въ 1803 г. разработанъ законъ объ учрежденіи при Виленскомъ университетѣ семинаріи для римско-католическаго духовенства [2]. По представленію Сената сохраняется департаментъ упраздненной Комерцъ-коллегіи [3], возстановляются повѣтовые суды въ уѣздахъ Кіевской губерніи [4], учреждаются въ Крыму, въ городахъ Симферополѣ и Евпаторіи, два уѣздныхъ суда [5]. 20 января 1816 г. Высочайше утвержденъ докладъ Сената 1 декабря о возстановленіи заштатнаго города Малмыжа въ штатный и о преобразованіи городского управленія города Пинеги. По докладу Сената возстановляется городъ Макарьевъ въ штатный [6], По докладу Сената образуются изъ губерній: Малороссійской—Черниговская и Полтавская, а изъ Бѣлорусской—Могилевская и Витебская, съ назначеніемъ уѣздныхъ городовъ и т. д. [7], а черезъ два года (1804 г.) утверждены штаты для губерній Черниговской и Полтавской. По докладу Сената Высочайше утверждены штаты для губерній Подольской и Волынской [8]. Сенатъ создаетъ въ законодательномъ порядкѣ рядъ должностей: предсѣдателя гауптмансъ-герихта въ Иллукстѣ Курляндской губерніи—мѣстное ходатайство было даже направлено по Высочайшему повелѣнію на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената [9], —второго товарища главнаго судьи въ конторѣ опекунства Новороссійской губерніи [10]. Отъ Сената шли доклады о прибавкѣ въ нѣкоторые нижніе земскіе суды по одной должности засѣдателя отъ дворянства [11], членовъ въ Курляндской конси-

---

[1]) П. С. З., № 20104.
[2]) П. С. З., № 20853.
[3]) П. С. З., № 20523.
[4]) Тамъ же, 1804 г., № 21440.
[5]) 16 февр. 1811 г. Арх. Гос. Сов., т. IV.
[6]) П. С. З., № 21956.
[7]) 27 февр. 1802 г., П. С. З., № 20162.
[8]) П. С. З., № 21404.
[9]) Тамъ же, № 20301.
[10]) Тамъ же, № 20308.
[11]) Тамъ же, №№ 20717, 21041 и 21319.

сторіи [1]), переводчиковъ въ Остзейскихъ губерніяхъ [2]), штатныхъ переводчиковъ по дѣламъ разночинцевъ бѣднаго состоянія [3]) и такъ далѣе.

Сенатъ не только всецѣло завѣдывалъ межевымъ дѣломъ, но и законодательствовалъ въ этой области. Такъ, по его докладу состоялся законъ о порядкѣ размежеванія земель казенныхъ крестьянъ и помѣщичьихъ. Въ 1824 г. по докладу Сената состоялся законъ [4]) о размежеваніи земель въ Пермской губерніи. Это законъ не чисто межевой; тутъ разрѣшаются вопросы о размѣрахъ надѣленія городовъ и т. п., имѣются и особыя инструкціи. Въ 1828 г. [5]) утверждается представленіе Сената о необходимости извѣстной инструкціи землемѣрамъ и сама инструкція.

Сенатъ далѣе не только всецѣло завѣдывалъ судебнымъ дѣломъ, но и законодательствовалъ въ этой области; такъ, напримѣръ, по вопросу о порядкѣ совершенія закладныхъ на имѣнія въ Лифляндіи и Эстляндіи [6]), Сенатъ присвоивалъ городамъ Курляндіи право приносить жалобы на оберъ-гофгерихтъ. Мы видѣли выше законъ по вопросу о пристанодержательствѣ; такъ, далѣе, по докладу Сената состоялся законъ о бракоразводныхъ дѣлахъ колонистовъ [7]).

Сенатъ въ законодательномъ порядкѣ опредѣляетъ права болгаръ, вышедшихъ изъ Турціи [8]), повинности съ панцырныхъ бояръ [9]), оставляетъ при прежнихъ податяхъ армянъ въ Грузіи [10]), допускаетъ свободный ходъ серебряной сибирской монеты [11]).

Сенату дается рядъ законодательныхъ порученій. Такъ, послѣ учрежденія министерствъ Сенату дается Именной указъ [12]), въ которомъ говорится: „Правительствующему Сенату въ Общемъ

---

[1]) Тамъ же, № 22306.
[2]) Тамъ же, № 22691.
[3]) 1826 г., П. С. З., № 388.
[4]) П. С. З., № 29772.
[5]) 2 Тамъ же, № 2203.
[6]) Тамъ же, № 20216.
[7]) Тамъ же, № 23339.
[8]) 1802 г., П. С. З., № 20103.
[9]) П. С. З., № 22615.
[10]) Тамъ же, № 29776.
[11]) Тамъ же, № 20351.
[12]) Тамъ же, № 20516.

всѣхъ департаментовъ собраніи разсмотрѣть, достаточны ли существующіе доселѣ законы противъ лихоимства и по соображеніи подать Намъ мнѣніе". По тому же предмету много лѣтъ спустя образуется по Высочайшему повелѣнію при Общемъ собраніи С.-Петербургскихъ департаментовъ Сената комитетъ изъ 3 сенаторовъ и оберъ-прокурора [1]), Въ 1828 г. [2]) при Сенатѣ образуется комитетъ для „прожектированія" правилъ для ревизіи дворянскихъ собраній и для положительнаго опредѣленія дворянскихъ родовъ. Въ томъ же году [3]) образованъ при Сенатѣ комитетъ для разсмотрѣнія остзейскихъ привилегій. Въ 1823 г. главноуправляющій Грузіи Ермоловъ представляетъ Сенату объ оставленіи въ Грузіи прежнихъ уголовныхъ судовъ; Сенатъ признаетъ это ходатайство правильнымъ и предоставляетъ министру юстиціи испросить на это Высочайшее соизволеніе.

Мы привели примѣры компетенціи и дѣятельности Сената въ области законодательства. Можно возразить, что это была компетенція случайная; но компетенція всѣхъ высшихъ государственныхъ учрежденій того времени была болѣе или менѣе случайная и далеко не строго разграниченная. Въ этомъ заключался одинъ изъ крупныхъ недостатковъ административнаго строя Россіи въ началѣ XIX столѣтія.

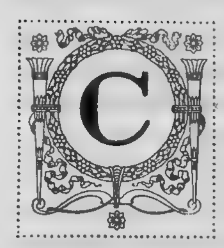
Въ статьѣ 49 Основныхъ законовъ въ изданіи 1832 г. и послѣдующихъ, въ видахъ сохраненія слѣдовъ указа 8 сентября 1802 г., говорилось, что первообразное предначертаніе законовъ составляется или по особому Высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію, или же пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда при разсмотрѣніи оныхъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, въ Святѣйшемъ Синодѣ и въ министерствахъ признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ или составить новое постановленіе. Въ семъ случаѣ мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе. Такимъ образомъ по буквѣ закона за Правительствующимъ Сенатомъ сохранялось право законодательной инициативы наряду съ министерствами. Тѣмъ не менѣе законодательная компетенція

---

[1]) 1826 г., П. С. З., № 318.
[2]) 2 П. С. З., 1806 г.
[3]) П. С. З., № 2202.

Сената, идя на убыль, въ началѣ царствованія Николая I замираетъ окончательно и всеподданнѣйшіе доклады Сената исчезаютъ. Ближайшая къ законодательной область толкованія законовъ, конечно, всегда входила въ компетенцію Сената и въ сущности никогда не вымирала окончательно, даже въ царствованіе Императора Николая I. Такъ, въ 1842 г. [1]) возникла необходимость толкованія ст. 136 Учрежденія палатъ государственныхъ имуществъ для выясненія вопроса, могутъ ли эти палаты сами предавать суду чиновниковъ своего вѣдомства. Общее собраніе Сената находило, что объ этомъ онѣ должны входить съ представленіемъ въ губернское правленіе, и вошло съ всеподданнѣйшимъ докладомъ чрезъ Государственный Совѣтъ, мнѣніе Сената было утверждено. Точно такой же всеподданнѣйшій докладъ Сената состоялся въ 1848 г. [2]) по интересному ходатайству чиновника таможеннаго управленія Константинова, требовавшаго за открытіе контрабанды вознагражденія, которое по закону полагается частнымъ лицамъ.

IV. Сенатъ, какъ хранилище законовъ.



Сенатъ—хранилище законовъ,—это излюбленный эпитетъ Сената со временъ Екатерины Второй. Въ слишкомъ краткомъ указѣ 8 сентября 1802 г. о правахъ и преимуществахъ Сената хотя вообще компетенція Сената опредѣлена и неисчерпывающе, все же о функціи Сената, какъ хранилища законовъ, говорится въ нѣсколькихъ статьяхъ. Въ статьѣ 1 сказано: „имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста, онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія". Такъ какъ о судебныхъ собственно функціяхъ Сената говорится ниже, то здѣсь слово „правосудіе" правильнѣе и понятнѣе для нашего времени замѣнить словомъ „закон-

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Департамента законовъ, № 123.
[2]) Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. зак. № 88.

ность",—тогда станетъ ясно, почему фраза начинается со словъ „имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста"; если бы изъ Сената думали сдѣлать исключительно высшій судъ, то подчинять ему всѣ мѣста или сохранять такую подчиненность не было оснований.

Какими „каналами", какъ тогда было принято выражаться, должна была проявляться эта власть и вмѣстѣ съ тѣмъ функція Сената?

Она состоитъ прежде всего въ исключительно Сенату принадлежащемъ правѣ распубликованія всѣхъ законовъ. Въ указѣ 8 сентября объ этомъ прямо даже не упомянуто, а лишь статья 5 указываетъ на обязательное исполненіе того условія, при соблюдении котораго Сенатъ только и могъ выполнять свою функцію по распубликованію законовъ. Въ статьѣ 5 сказано: „Всѣ именные Императорскаго Величества указы, кромѣ подлежащихъ особливой тайнѣ, должны вноситься въ Сенатъ отъ всѣхъ мѣстъ и лицъ, которымъ оные даны будутъ". Такимъ образомъ Сенатъ, прежде всего и вполнѣ естественно, долженъ быть мѣстомъ храненія, собранія всѣхъ законовъ. Въ то время, когда для законодательства не было ни опредѣленнаго учрежденія, ни опредѣленной формы, собраніе всѣхъ законовъ особенно было важно. Но оно имѣло чрезвычайное значеніе и вообще для обезпеченія за Сенатомъ возможности исполнять другія функции хранилища законовъ; ему конечно прежде всего надо было знать въ точности всѣ законы, чтобы, во первыхъ, имѣть возможность правильно толковать законы и разъяснять всѣ недоразумѣнія всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и, во вторыхъ, наблюдать за законностью, т. е. за выполненіемъ всѣхъ законовъ и за правильнымъ ихъ примѣненіемъ.

Что касается до этихъ функцій Сената, то о надзорѣ за законностью говорится въ первой статьѣ, а о функціи толкованія (не распространительнаго) въ статьѣ 7-й указа 8 сентября. Здѣсь сказано: „Всѣ коллегии (въ виду одновременнаго изданія Учрежденія министерствъ можно было бы сказать прямо министерства), начальники губерній и мѣста, непосредственно отъ Сената зависящія, во всѣхъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ, также обо всемъ, уваженіе заслуживающемъ, по дѣламъ, разсмотрѣнію Сената подлежащимъ, должны относиться къ нему рапортами и доношеніями"....

Можно сказать, что въ указанныхъ выше предѣлахъ функціи и задачи Сената, какъ „хранилища закона", сохранились чрезъ все XIX столѣтіе, хотя бы по буквѣ закона, хотя бы въ идеѣ. Даже противники Сената не рѣшались потрясти и разрушить эту глубоко вкоренившуюся въ русскомъ народѣ съ Петра Великаго идею, что есть гдѣ то высоко въ столицѣ, выше всѣхъ мѣстъ въ Имперіи стоящее коллегіальное учрежденіе, которое всякое нарушеніе закона можетъ отмѣнить, всякую неправду пресѣчь. Идея хранилища закона есть несомнѣнно центральное, основное начало Сената среди другихъ государственныхъ учрежденій и въ умахъ русскаго народа, идея не умирающая, и она доказала свою живучесть, свою способность развиваться во второй половинѣ XIX столѣтія, начиная съ конца 60-хъ годовъ. Но несомнѣнно, что въ выполненіи этой функціи Сенатъ во все XIX столѣтіе и, конечно, въ первой половинѣ его встрѣчалъ тяжелыя препятствія и, какъ это ни странно, даже въ самомъ простомъ, въ томъ, чтобы ему доставляли Высочайшіе указы; а вѣдь это доставленіе имѣло, въ то время крайней неупорядоченности въ области законодательства, громадное значеніе. Мы видѣли, что законы отмѣнялись простыми рескриптами и отмѣнялись не отдѣльныя статьи. Рескрипты и указы оставались въ дѣлахъ, а Сенатъ обязанъ былъ и самъ ихъ примѣнять и требовать исполненія ихъ отъ другихъ. Не помогло даже и Полное Собраніе Законовъ, въ которое Сперанскій по собственному усмотрѣнію не внесъ многихъ указовъ, даже собственно до Сената относящихся, какъ свидѣтельствуетъ цѣлая тетрадь [1]) въ дѣлѣ Комитета предсѣдателей, въ коей списаны эти невнесенные указы.

Д. П. Трощинскій смотрѣлъ на дѣло иначе и въ качествѣ генералъ-прокурора въ 1815 г. предложилъ Сенату, со ссылкой на § 5 указа 8 сентября, напомнить о присылкѣ указовъ. Оказалось, что не только министры, но даже губернаторы забывали объ исполненіи этого Высочайшаго повелѣнія. Сенатъ согласился съ Трощинскимъ и въ рѣшительномъ указѣ предписалъ всѣмъ мѣстамъ доставлять себѣ всѣ Высочайшіе указы [2]). Даже препровожденіе указовъ чрезъ министра юстиціи видимо не достигало назначенія. 11 декабря 1839 г. послѣдовалъ Именной указъ о томъ, чтобы под-

---

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Ком. предсѣд., бывш. въ 1810 и 1811 г.г., №№ 9 и 10, т. V.
[2]) П. С. З., № 25758.

носимые къ подписанію Его Императорскаго Величества министромъ статсъ-секретаремъ Царства Польскаго указы препровождались бы не къ министру юстиціи, а прямо въ Сенатъ [1]).

Сенатъ не только самъ хранилъ законы, но предписалъ въ 1804 г. [2]) всѣмъ губернскимъ правленіямъ имѣть особыя книги для записыванія законовъ.

Положеніе Сената, какъ хранилища законовъ, не измѣнилось и по Своду законовъ 1832 г. Въ Основныхъ законахъ говорилось съ тѣхъ поръ (ст. 56). „Общее храненіе законовъ полагается въ Правительствующемъ Сенатѣ. Посему всѣ законы, хотя бы они содержались въ именныхъ повелѣніяхъ, данныхъ особенно какому либу лицу или мѣсту, должны быть отъ тѣхъ мѣстъ и лицъ вносимы въ спискахъ въ Правительствующій Сенатъ. Изъ сего собственно исключаются Высочайшіе указы, подлежащіе особливой тайнѣ". Въ слѣдующей статьѣ (57) говорилось: „Законы общіе, содержащіе въ себѣ новое правило или поясненіе, дополненіе, либо отмѣну прежнихъ законовъ, обнародываются во всеобщее извѣстіе Правительствующимъ Сенатомъ", а въ примѣчаніи говорилось „что министры сами собою не приводятъ въ дѣйствіе никакого новаго закона, не предъявивъ его въ спискѣ Правительствующему Сенату и не получивъ отъ него указа для дальнѣйшихъ распоряженій".

16 февраля 1838 г. [3]) были Высочайше утверждены правила обнародованія печатными собраніями и листами узаконеній и распоряженій правительства. Здѣсь была сдѣлана попытка въ очень неопредѣленныхъ и неточныхъ выраженіяхъ провести различіе между официіальными и неофиціальными изданіями и между прочимъ (§ 3) говорилось: „Всѣ вообще собранія законовъ и распоряженій правительственныхъ, а равно всѣ объявленія должностныхъ мѣстъ и лицъ, печатаемыя при Правительствующемъ Сенатѣ и наконецъ всѣ статьи въ Сенатскія вѣдомости входящія, суть изданія официіальныя". Но въ то же время въ § 18 и другихъ тѣхъ же правилъ проводится и еще новое различіе между постановленіями общими и особенными. Первыя это тѣ, которыя объявляются сенатскими указами или предъявляются Сенату предварительно исполненія.

---

[1]) 2 П. С. З., № 12964-а, дополн. къ XV т.
[2]) П. С. З., № 21287.
[3]) 2 П. С. З., т. XIII.

Особенныя постановленія, по разнымъ отдѣльнымъ частямъ управленія издаваемыя и по существу своему не требующія ни указовъ сенатскихъ для исполненія, ни предъявленія Сенату, хотя бы они исходили отъ Высочайшей власти, не входятъ въ сенатскія извѣстія. Эти постановленія, удерживая, однако, силу официальныхъ, печатаются отдѣльными министерствами въ своихъ официальныхъ изданіяхъ.

Всѣ эти различенія, однако, не устраняли обязательности обнародованія Сенатомъ Высочайше утверждаемыхъ законодательныхъ постановленій, разсмотрѣнныхъ въ образованныхъ въ то время Военномъ и Адмиралтействъ совѣтахъ. Мы уже говорили выше, въ отдѣлѣ III (о законодательной власти Сената), о невозможности для Сената хотя бы по формальнымъ основаніямъ отказать въ распубликованіи Высочайше утвержденнаго акта верховнаго управленія, нарушающаго законъ. Возможности этой фактически не было, несмотря на появленіе Основныхъ Законовъ, ибо даже для послѣднихъ не было установлено особаго порядка измѣненія, а ограниченіе относительно невозможности измѣнять законы словесными Высочайшими повелѣніями (ст. 55 Осн. Зак.) не исполнялось, какъ это и было установлено при изданіи закона 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ.

Едва-ли однако могутъ быть сомнѣнія въ важности, для установленія законности, правила, въ силу коего только обнародованныя указами Сената постановленія должны были считаться закономъ. При полномъ отсутствіи въ то время юридическаго образованія въ странѣ, должностныя мѣста и лица имѣли въ этомъ очевидный внѣшній признакъ для различенія закона отъ административнаго распоряженія. А о подзаконности административныхъ распоряженій всѣхъ мѣстъ и лицъ, начиная съ министровъ, Сенатъ заботился неуклонно и, продолжая, какъ увидимъ ниже, долгое время быть центромъ единенія въ управленіи, дѣйствительно принуждалъ администрацію къ соблюденію законовъ.

Сенатскіе указы, разъясняющіе законы, понуждающіе къ исполненію, наполняютъ Первое Полное Собраніе Законовъ. Въ началѣ XIX ст. нерѣдко встрѣчаются также указы, „опубликовывающіе“ мѣста и лица, неправильно примѣняющія законы. „Опубликовать“ значило объявить отъ имени Сената публичный выговоръ, съ припечатаніемъ таковаго въ сенатскихъ изданіяхъ,

и Сенатъ „опубликовывалъ“ губернаторовъ, губернскія административныя и судебныя мѣста.

Нельзя не отдать должнаго серьезнымъ заслугамъ Сената по водворенію законности въ государственномъ строѣ. При полномъ отсутствіи юридическаго образованія въ странѣ, какъ только что сказано, сенатскіе указы являлись образцами юридическаго мышленія, юридическаго толкованія и сопоставленія законовъ; они воспитывали, обучали законамъ и законности всѣхъ должностныхъ лицъ въ странѣ. Будущіе министры юстиціи учились въ Сенатѣ, какъ это откровенно сознается въ своихъ воспоминаніяхъ И. И. Дмитріевъ; при Сенатѣ какъ извѣстно была школа „юнкеровъ“ по гражданской части, въ канцелярію Сената командировались будущіе военные аудиторы, чтобы научиться юридическому мышленію [1]).

Авторитетъ Сената въ этомъ отношеніи былъ такъ великъ и безспоренъ въ глазахъ всѣхъ, что статья указа 8 сентября (7), чтобы въ случаяхъ сомнѣній въ законѣ всѣ должностныя мѣста и лица обращались къ Сенату за разъясненіями, дѣйствительно исполнялась. Монархи показывали примѣръ, издавая Всемилостивѣйшіе манифесты и включая въ нихъ указаніе, что разъясненіе манифеста принадлежитъ Сенату [2]). Министры о толкованіи манифестовъ входили съ представленіями въ Сенатъ; такъ напримѣръ объ освобожденіи таможенныхъ чиновниковъ отъ взысканія въ силу Манифеста 2 апрѣля 1801 г. за недоборъ пошлины входили въ Сенатъ съ представленіемъ два министра: Державинъ и Румянцевъ [3]).

По представленіямъ министровъ уже тогда давались Сенатомъ циркулярные разъясняющіе указы. Такъ, напримѣръ, по представленію министра финансовъ Сенатъ разъяснилъ всѣмъ казеннымъ палатамъ, какъ высчитывать одинъ процентъ съ прибыли отъ питейныхъ сборовъ въ пользу городовъ [4]). По представленію министра юстиціи Сенатъ распространилъ дѣйствіе Высочайшаго повелѣнія, даннаго одной Адмиралтействъ-коллегіи на всѣ другія присутственныя мѣста (относительно пріема дворянъ на службу). Циркулярныя разъясненія по представленіямъ министра финан-

---

[1]) П. С. З., № 23850.
[2]) П. С. З., № 19949 и др.
[3]) П. С. З., № 20688.
[4]) П. С. З., № 20810.

совъ очень часты [1]). По представленію министра юстиціи Сенатъ разъясняетъ отношенія губернскихъ прокуроровъ къ губернскимъ правленіямъ [2]). По представленію министра комерціи послѣдовало разъясненіе Сената относительно паспортовъ служащихъ Американской компаніи [3]). Сенатскіе указы иногда имѣли своимъ предметомъ нормировку цѣлой обширной отрасли управленія, напримѣръ отчетности [4]). По представленію Адмиралтействъ-коллегіи [5]) Сенатъ разъясняетъ, слѣдуетъ ли производить жалованье служащимъ, когда послѣдніе сдаютъ должность. По представленію двухъ министровъ: внутреннихъ дѣлъ и финансовъ Сенатъ разъясняетъ губернскимъ начальствамъ, что безъ дозволенія Сената они не имѣютъ права взыскивать пени съ уѣздныхъ предводителей дворянства. 22 декабря 1825 г. Сенатъ, по представленію Адмиралтействъ-коллегіи, разъясняетъ ей въ положительномъ смыслѣ вопросъ о томъ, распространяется ли на морское вѣдомство указъ 27 августа 1808 г., данный военно-сухопутному вѣдомству о взысканіи штрафа съ чиновниковъ за непредставленіе остаточныхъ отъ порученій денегъ [6]). Сенатъ и безъ представленій министровъ выступаетъ уже въ то время съ циркулярными разъясненіями, такъ напримѣръ по вопросу о томъ, какъ слѣдуетъ поступать при пріемѣ доносовъ о лихвенныхъ процентахъ [7]).

Когда Сенатъ изъ дѣлъ усматриваетъ, что какое-либо высшее учрежденіе нарушило законъ, то, помимо другихъ мѣръ, онъ входитъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, такъ онъ поступилъ, напримѣръ, относительно покупокъ морскимъ вѣдомствомъ муки на сумму свыше 10.000 р. [8]), безъ испрошенія разрѣшенія Сената, и учрежденіе получило Высочайшій выговоръ [9]). Мы не останавливаемся на громадномъ числѣ представленій мѣстныхъ органовъ о разъясненіи имъ закона, на разъясненіи этимъ органамъ по собственному почину Сената допущенныхъ отступленій отъ

---

[1]) П. С. З., №№ 21180, 21188, 28258 и др.
[2]) П. С. З., № 21189.
[3]) П. С. З., № 21705.
[4]) По представленію государственнаго контролера, П. С. З., № 29242.
[5]) П. С. З., 1825 г. № 30316.
[6]) 2 П. С. З., № 10.
[7]) П. С. З., № 26789.
[8]) П. С. З., № 17906.
[9]) П. С. З., № 21480.

закона, на частомъ опубликованіи губернскихъ мѣстъ, такъ какъ это входитъ въ отдѣлъ о надзорѣ Сената за законностью управленія на мѣстахъ.

Однако необходимо сдѣлать оговорку, что дѣятельность Сената въ это время по разъясненію законовъ и по надзору за законностью еще очень тѣсно, почти неразрывно сплетается съ функціями Сената по управленію и поэтому въ слѣдующемъ отдѣлѣ о дѣятельности Сената по управленію, выясняя участіе Сената въ управленіи отдѣльными частями, мы попутно остановимся на вопросѣ, въ какой мѣрѣ данное распоряженіе Сената есть распоряженіе начальства или органа надзора за законностью.

V. Кругъ вѣдомства Сената въ области управленія (власть исполнительная).



На первыя девять лѣтъ царствованія Императора Александра I опредѣленія въ законѣ компетенціи Сената въ области управленія мѣнялись неоднократно. При учрежденіи Непремѣннаго Совѣта въ 1801 г. въ наказѣ этому Совѣту говорилось, что вся власть исполнительная принадлежитъ Сенату; по Манифесту 8 сентября 1802 г., по Манифесту 1810 г. о раздѣленіи государственныхъ властей и наконецъ по Учрежденію министерствъ 1811 г. власть исполнительная повидимому передана цѣликомъ министерствамъ и подчиненнымъ имъ мѣстамъ. И несмотря на эти законодательныя измѣненія совершенно несомнѣнно, что Сенатъ во всю первую четверть XIX столѣтія продолжалъ управлять, что его власть исполнительная была очень велика. Оспаривающіе этотъ совершенно несомнѣнный фактъ рѣшаются даже утверждать, что Сенатъ въ XIX столѣтіи пересталъ быть инстанціею въ дѣлахъ управленія; но такое заявленіе обнаруживаетъ въ авторахъ совершенное незнакомство не только съ Полнымъ Собраніемъ Законовъ, но даже со Сводомъ законовъ 1832 г. т. е. того времени, когда уже власть исполнительная Сената

совсѣмъ угасала. И здѣсь, въ этомъ сводѣ [1]) послѣ подробнаго перечисленія отдѣльныхъ видовъ компетенціи Сената говорится: „сверхъ сего вносятся на уваженіе Перваго департамента всѣ вообще дѣла управленія, производимыя въ министерствахъ, когда они принадлежатъ къ числу означенныхъ въ общемъ наказѣ министерскомъ или когда на основаніи частныхъ уставовъ, учрежденій и положеній оныя не могутъ быть приведены къ окончанію ими иначе какъ съ разрѣшенія или чрезъ посредство Правительствующаго Сената". Кажется ясно, что Сенатъ инстанція. Не только Государственный Совѣтъ, но и Комитетъ Министровъ не были въ такой мѣрѣ инстанціями какъ Сенатъ, ибо оба первыя указанныя учрежденія были въ особенности въ началѣ не чѣмъ инымъ, какъ формами всеподданнѣйшаго доклада, учрежденіями совѣщательными, не имѣющими никакого рѣшительнаго голоса. Въ какой мѣрѣ Сенатъ въ громадномъ числѣ случаевъ являлся инстанціею, показываетъ нагляднѣе слѣдующее за симъ обозрѣніе отдѣльныхъ видовъ компетенціи Сената въ области управленія. Но не потому только за Сенатомъ осталась власть исполнительная, что по ряду дѣлъ Сенатъ былъ „инстанціей" для министерствъ: было и другое, не менѣе важное основаніе для сохраненія за Сенатомъ въ значительной степени власти исполнительной. И это основаніе состоитъ въ томъ, что всѣ указанныя выше законоположенія ни въ какой мѣрѣ не коснулись основного положенія о правахъ Сената въ области управленія, положенія, установленнаго и Петромъ и въ особенности Екатериной II, въ силу котораго всѣ административныя, какъ и судебныя, мѣста въ Имперіи подчинены Сенату непосредственно. Но надо сказать болѣе, что если въ законѣ въ сущности никогда не колебалось положеніе о подчиненіи Сенату всѣхъ мѣстъ управленія, то въ томъ же законѣ долгое время весьма не точно опредѣлялось, какіе же органы мѣстные подчинены министерствамъ, для какого министерства какой органъ на мѣстѣ является вѣдомственнымъ органомъ. Законодательными актами 1802—1811 г.г. въ сущности въ вѣдѣніе министерствъ передавались части управленія, но не органы. О подчиненіи министерствамъ говорилось только въ отношеніи департаментовъ, коллегій и экспедицій, а въ отношеніи мѣстныхъ органовъ было избрано слово „отно-

---

[1]) Т. I Учр. Госуд., ст. 281.

сятся", т. е. что мѣстные органы по такимъ то частямъ относятся къ такимъ то министерствамъ. Правда, въ Учрежденіи Министерства финансовъ 1802 г. (ст. 9) говорилось, что вѣдѣнію и распоряженію министра финансовъ ввѣрены казенныя палаты но тутъ же оговаривалось, по какимъ частямъ они ввѣрены. Въ значительной мѣрѣ казенныя палаты не были подчинены и не подчинялись министру финансовъ. Но во всякомъ случаѣ это подчиненіе было частичное; главные органы мѣстнаго управленія не были всесторонне подчинены ни одному изъ министерствъ, Сенату же они были подчинены и именно всецѣло, во всемъ объемѣ ихъ компетенціи и непосредственно, какъ прямому и непосредственному начальству. Это уже одно объясняетъ, почему Сенатъ и безъ всякихъ соотвѣтственныхъ законодательныхъ опредѣленій, а потомъ и вопреки имъ, долгое время продолжалъ оставаться центромъ единенія всего управленія, источникомъ всѣхъ общихъ распоряженій по управленію страной. Но кромѣ того и въ отношеніи отдѣльныхъ министерствъ вполнѣ понятно, что они не могли управлять, не имѣя своихъ вѣдомственныхъ органовъ на мѣстахъ, и вынуждены были обращаться къ Сенату за содѣйствіемъ и по этой причинѣ. Продолжалось это первыя тридцать лѣтъ XIX столѣтія и министерствамъ только постепенно и не путемъ общаго измѣненія компетенціи и власти Сената, а путемъ частичныхъ измѣненій въ законодательствѣ и главнымъ образомъ административныхъ распоряженій удалось добиться полнаго фактическаго подчиненія себѣ мѣстныхъ органовъ и такимъ образомъ избавиться отъ необходимости обращаться къ содѣйствію Сената. Этотъ процессъ постепеннаго подчиненія мѣстныхъ органовъ въ такой степени интересенъ и важенъ для выясненія предѣловъ компетенціи Сената въ области управленія, что прежде чѣмъ перейти къ обозрѣнію отдѣльныхъ видовъ исполнительной власти Сената, необходимо остановиться на этомъ процессѣ.

Первое время мѣстные органы (губернаторы и друг.) не желали доставлять въ министерства даже свѣдѣній по частямъ, подвѣдомымъ послѣднимъ, и въ 1803 г. Сенату жалуются послѣдовательно сначала министръ внутреннихъ дѣлъ, потомъ финансовъ и Сенатъ указами [1]), предписываетъ исполнять требованія

---

[1]) П. С. З., №№ 21372 и 21374.

министровъ. Указами Сената какъ бы разрушается прежній строй и создается дополнительное къ Учрежденію министерствъ законодательство. Въ 1805 г. министръ финансовъ жалуется Сенату, что Воронежская казенная палата не только въ переселеніи, но и въ надѣленіи землею крестьянъ поступаетъ неединообразно и противно собственнымъ положеніямъ, Сенатъ даетъ общее предписаніе всѣмъ казеннымъ палатамъ [1]). Въ слѣдующемъ году министръ финансовъ проситъ предписать казеннымъ палатамъ, чтобы они требовали особыя вѣдомости отъ оберъ-форстмейстеровъ [2]). Въ томъ же году и тотъ же министръ проситъ Сенатъ о предписаніи казеннымъ палатамъ, чтобы онѣ не разсылали губернскихъ казначеевъ для развозки денегъ [3]). Положеніе мало измѣняется и въ 1822 г. [4]); министръ финансовъ жалуется на медленность казенной палаты въ исполненіи сенатскаго указа, состоявшагося по его же, министра финансовъ, представленію (о спорныхъ земляхъ). Сенатъ дѣлаетъ выговоръ палатѣ. Въ 1817 г. [5]) министръ финансовъ жалуется на казенную палату, которая съ разрѣшенія губернатора дозволяла вывозить вино заграницу. Въ 1818 г. [6]) Сенатъ разъясняетъ, что на дѣйствія казенныхъ палатъ по питейнымъ откупамъ надо приносить жалобу министру финансовъ. Въ 1822 г. [7]) по представленію того же министра финансовъ Сенатъ предписываетъ всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ и главнымъ управленіямъ, чтобы о всѣхъ налагаемыхъ штрафахъ сообщали въ казенныя палаты.

Только черезъ Комитетъ Министровъ удается министру финансовъ въ 1809 г. добиться того, чтобы казенныя палаты отпускали казенныя деньги не иначе, какъ по ассигновкамъ министерства [8]), но и это не достигаетъ цѣли; министру опять приходится обращаться къ Сенату въ 1811 г. и послѣдній предписываетъ губернаторамъ исполнять это положеніе [9]).

И другіе министры вынуждены обращаться къ Сенату за содѣйствіемъ, чтобы заставить мѣстные органы исполнять ихъ

---

1) П. С. З., № 21927.
2) П. С. З., № 22037.
3) П. С. З., № 22105.
4) П. С. З., № 29023.
5) П. С. З., № 26993.
6) П. С. З., № 27784.
7) П. С. З., № 20269.
8) П. С. З., № 23681.
9) П. С. З., № 24646.

предписанія; такъ по представленію государственнаго казначея въ 1810 г. [1]) Сенатъ разъясняетъ Олонецкой казенной палатѣ ея обязанности по отчетности. Такъ, далѣе, по рапорту Совѣта путей сообщенія о затрудненіяхъ, встрѣчаемыхъ на мѣстахъ, Сенатъ посылаетъ въ 1820 г. указы нѣсколькимъ губернаторамъ [2]). По представленію министра юстиціи Сенатъ даетъ предписаніе всѣмъ губернскимъ правленіямъ и казеннымъ палатамъ, чтобы они исполняли предписаніе министра относительно ревизіи суммъ приказовъ общественнаго призрѣнія [3]). Сенату приходилось и уѣздныя учрежденія принуждать къ подчиненію губернскимъ. Государственный казначей уже испросилъ указъ Сената, чтобы понудить казенныя палаты присылать ему къ сроку счетныя вѣдомости. Но казенныя палаты не присылаютъ и оправдываются тѣмъ, что губернскіе и уѣздные казначеи запаздываютъ. Сенатъ [4]) посылаетъ указы губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ. По представленію министра финансовъ въ 1818 г. [5]) Сенатъ посылаетъ указы губернскимъ правленіямъ о неослабномъ взысканіи недоимокъ по солянымъ и питейнымъ сборамъ.

Но конечно стремленіе къ подчиненію и при томъ непосредственному мѣстной администраціи не удовлетворялось помощью Сената; центральныя учрежденія обращались къ мѣстнымъ съ непосредственными предписаніями, но это встрѣтило неодобреніе Императора Александра I [6]). Въ указѣ 1816 г. сказано: „При обозрѣніи Мною нѣкоторыхъ внутреннихъ губерній государства доведено до свѣдѣнія Моего, что: 1) директоры министерскихъ департаментовъ присвоили себѣ право требовать объясненій отъ гражданскихъ губернаторовъ и дѣлать замѣчанія, чего не предоставлено имъ учрежденіемъ министерствъ и что противно намѣренію Моему и оскорбительно званію начальниковъ губерній“. Но, правда, тутъ же начинается походъ и противъ выговоровъ, дѣлаемыхъ губернаторамъ Сенатомъ, и предписывается министру юстиціи доносить о такихъ выговорахъ Комитету Министровъ. Понятно, что пока, при такомъ взглядѣ на мѣстныя учре-

---

[1]) П. С. З., № 24136.
[2]) П. С. З., № 28143.
[3]) П. С. З., 1819 г., № 27865.
[4]) П. С. З., 1811 г. № 24750.
[5]) П. С. З., № 27337.
[6]) Выс. указъ Ком. Мин. 30 окт. 1816 г., П. С. З., № 26493.

жденія, министръ финансовъ вынужденъ, для приведенія отчетности въ казенныхъ палатахъ въ порядокъ, испрашивать у Сената въ томъ же 1816 г. [1]) разрѣшенія на посылку въ палаты съ особенно запущеннымъ счетоводствомъ опытныхъ и надежныхъ чиновниковъ для наученія служащихъ и приведенія счетовъ въ порядокъ съ обращеніемъ расходовъ на кредиты чрезвычайныхъ суммъ. Сенатъ согласился. Конечно это шагъ къ подчиненію, но при содѣйствіи Сената. Министръ внутреннихъ дѣлъ пошелъ другимъ путемъ: 1 мая 1823 г. [2]), онъ испросилъ себѣ чрезъ Комитетъ Министровъ право прибавлять по одному секретарю въ губернскія правленія, которыя обременены дѣломъ.

Но уже въ началѣ царствованія Императора Николая I положеніе Сената вообще и спеціально въ области управленія оказывается кореннымъ образомъ потрясеннымъ. Благодаря частымъ отъѣздамъ изъ столицы Императора Александра I, на время которыхъ все высшее управленіе препоручалось Комитету Министровъ, фактически (не юридически) власть послѣдняго выросла непомѣрно, а при содѣйствіи Комитета Министровъ подчиненіе мѣстныхъ органовъ центральнымъ, опять таки фактическое, а не юридическое, было достигнуто. И какъ начало дѣятельности министровъ ознаменовалось тѣмъ, что имъ пришлось обращаться къ содѣйствію Сената даже для того, чтобы получать свѣдѣнія отъ мѣстныхъ органовъ по частямъ, ввѣреннымъ ихъ управленію, такъ теперь, когда власть центральная окрѣпла, по мнѣнію министерствъ представлялось излишнимъ, чтобы мѣстные органы представляли вѣдомости и свѣдѣнія въ Сенатъ, достаточно и того, что таковыя представляются въ министерства. И начатъ походъ въ этомъ направленіи тѣмъ же министромъ финансовъ. 3 ноября 1830 года [3]) Сенатъ, по представленію министра финансовъ, отмѣняетъ представленіе въ Сенатъ казенными палатами и экспедиціями ежемѣсячныхъ вѣдомостей о приходѣ, расходѣ и остаткѣ соли по губерніямъ. 1 августа 1833 года [4]) Сенатъ, по представленію министра финансовъ, въ видахъ облегченія казенныхъ палатъ, освобождаетъ ихъ отъ представленія себѣ ежемѣсячныхъ вѣдомостей объ откуп-

---

[1]) П. С. З., № 26067.
[2]) П. С. З., № 29446.
[3]) 2 П. С. З., № 4065.
[4]) 2 П. С. З., № 6368.

ныхъ недоимкахъ, руководствуясь тѣмъ, что такія же вѣдомости поступаютъ въ Министерство финансовъ и ихъ можно всегда оттуда потребовать. Въ 1835 г. въ этомъ отношеніи министры предприняли уже движеніе сообща и министръ юстиціи предложилъ на обсужденіе Сената сообщеніе министровъ военнаго, финансовъ и внутреннихъ дѣлъ о томъ, что сими министерствами получается рядъ срочныхъ вѣдомостей (слѣдуетъ длинный перечень вѣдомостей) и такія же вѣдомости посылаются одновременно и въ Сенатъ. Поэтому не благоугодно ли отмѣнить доставленіе этихъ вѣдомостей въ Сенатъ. Сенатъ видимо и самъ чувствовалъ, насколько здѣсь фактически разрушается его вліяніе на управленіе и указъ его, въ отступленіе отъ обычнаго порядка, лишенъ всякой мотивировки. Перечисливъ какія вѣдомости поступаютъ въ двухъ экземплярахъ, онъ ограничивается однимъ словомъ „то за симъ Правительствующій Сенатъ признаетъ ненужнымъ доставленіе въ оный помянутыхъ вѣдомостей“ [1]). Въ слѣдующемъ 1836 г. [2]), отмѣняя (собственно Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта по докладу Сената) присылку казенными палатами ежемѣсячныхъ вѣдомостей о наличныхъ суммахъ, Сенатъ нашелъ „что при настоящемъ образованіи министерскихъ управленій и устройствѣ отчетности присылка таковыхъ донесеній составляетъ одну лишь напрасную переписку и формальность“. Въ 1841 г. уже сдѣланъ шагъ дальше и безъ всякаго участія Сената [3]) по Высочайше утвержденному положенію Комитета Министровъ отмѣняется присылка въ Сенатъ губернскими начальствами книгъ о подорожныхъ сборахъ.

Положеніе Сената въ области управленія оказывается поколебленнымъ уже въ самомъ началѣ царствованія Николая I. Еще въ 1826 году [4]) Комитету Министровъ по представленію министра юстиціи самому приходится предписывать губернскимъ правленіямъ, чтобы они въ трехмѣсячный срокъ исполнили неприведенные ими въ исполненіе указы Сената, а Императоръ Николай I, утверждая положеніе Комитета Министровъ, отъ себя прибавилъ, чтобы предупредить Курское губернское

---

[1]) 2 П. С. З., № 8667.
[2]) 2 П. С. З., № 8744.
[3]) 2 П. С. З., № 14348.
[4]) 2 П. С. З., № 229.

правленіе (накопившее 660 неисполненныхъ указовъ), что если оно не исправится, то будетъ отдано подъ судъ. Дошло до того, что губернскій прокуроръ донесъ непосредственно Императору Николаю I, что у него въ губернскомъ замкѣ неправильно содержатся колодники. Министръ внутреннихъ дѣлъ, произведя по этому поводу разслѣдованіе, вошелъ затѣмъ съ надлежащимъ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ, вслѣдствіе котораго были назначены взысканія и только потомъ сообщено о нихъ Сенату. Надзоръ и власть Сената ослаблена. Это достигнуто, но взамѣнъ, какъ показываетъ приведенный примѣръ, дѣйствительнаго надзора не установлено.

Далѣе, и власть Сената по „опубликованію“ губернаторовъ нуждалась, по мнѣнію Императора Николая I, въ сокращеніи. Уже въ 1827 году [1]), по поводу выговора, сдѣланнаго Сенатомъ саратовскому гражданскому губернатору кн. Голицыну, Императоръ Николай I на положеніе Комитета Министровъ, склонившагося къ тому, чтобы оставить безъ послѣдствій жалобу Голицына, положилъ резолюцію: „впредь Сенату никакихъ выговоровъ губернаторамъ не объявлять, иначе, какъ представляя на Мое разрѣшеніе“. Въ 1831 году [2]) Сенату былъ объявленъ Именной Высочайшій указъ, въ которомъ подробно устанавливался порядокъ выговоровъ и опубликованія губернскихъ мѣстъ, и Сенату безъ испрошенія разрѣшенія дозволялось только ставить на видъ и дѣлать замѣчанія, безъ внесенія въ формулярный списокъ.

2 января 1845 года [3]) было Высочайше утверждено Учрежденіе губернскихъ правленій. Здѣсь было сказано, что губернскія правленія подчинены непосредственно Правительствующему Сенату и состоятъ въ вѣдомствѣ Министерства внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ была окончательно достигнута цѣль, къ которой такъ долго стремились: Министерство внутреннихъ дѣлъ получило свой вѣдомственный органъ. Но еще раньше въ Именномъ указѣ 30 августа 1834 года [4]), говорилось объ отпускѣ суммы для улучшенія губернскихъ

---

[1]) 2 П. С. З., № 1656.
[2]) 2 П. С. З., № 4698.
[3]) 2 П. С. З., № 18580.
[4]) 2 П. С. З., № 7369.
[5]) 2 П. С. З., № 12368.

штатовъ вѣдомства Министерства юстиціи и Министерства внутреннихъ дѣлъ.

Но и значеніе и степень непосредственнаго подчиненія губернскихъ учрежденій Сенату, о чемъ говорилось въ Учрежденіи 1845 г., скоро получили полное разъясненіе. И въ Учрежденіи для управленія Закавказскимъ краемъ, утвержденномъ въ 1840 году [5]), было тоже сказано, что Совѣтъ главнаго управленія въ дѣйствіяхъ своихъ непосредственно подчиненъ Сенату, но когда въ 1849 году [1]) коллежскій секретарь Добрылевъ принесъ Первому департаменту Сената жалобу на неправильное удаленіе его изъ Закавказскаго края, и Сенатъ только затребовалъ свѣдѣнія, то ему объявленъ былъ министромъ юстиціи Именной указъ, въ которомъ, послѣ ссылокъ на право намѣстника высылать, было сказано: „Поэтому Государь Императоръ изволилъ удивляться, что Правительствующій Сенатъ не только рѣшился принять жалобу Добрылева на намѣстника кавказскаго за неправильное удаленіе изъ края, но даже далъ этой жалобѣ движеніе. Его Императорское Величество изволилъ мнѣ поручить предложить Правительствующему Сенату дабы жалоба Добрылева была оставлена безъ всякаго движенія, и чтобы Сенатъ впредь не только не входилъ, но даже вовсе не принималъ къ своему разсмотрѣнію, а оставлялъ безъ всякаго движенія всѣ жалобы, какія только будутъ поступать въ оный на неправильное удаленіе изъ Закавказскаго края разныхъ лицъ по власти, главному начальнику предоставленной".

Потерявъ совершенно власть надъ органами мѣстнаго управленія, Сенатъ, вмѣстѣ съ тѣмъ и благодаря этому, пересталъ быть и центромъ единенія всего управленія и даже лишился всякаго, сколько нибудь существеннаго, участія въ управленіи. Министры, не обращаясь болѣе къ Сенату, управляли сами. Весь этотъ процессъ подчиненія мѣстныхъ органовъ министерствамъ занялъ, однако, какъ видно изъ выше сдѣланнаго очерка, нѣсколько десятковъ лѣтъ. Участіе Сената въ отдѣльныхъ частяхъ управленія конечно имѣло совершенно аналогичную судьбу и одинаковое теченіе, и слѣдовательно вполнѣ понятно, что еще за все время царствованія Императора Александра I мы можемъ

---

[1]) 2 П. С. З., № 23216.

говорить о широкомъ участіи Сената въ управленіи; поэтому представляется необходимымъ остановиться хотя бы кратко на каждой изъ отраслей управленія, въ которыхъ участіе Сената было особенно замѣтно.

VI. Отдѣльные виды компетенціи Сената въ области управленія.



ать вполнѣ исчерпывающее перечисленіе всѣхъ видовъ компетенціи Правительствующаго Сената въ области управленія за первыя 25 лѣтъ XIX столѣтія значило бы въ сущности описать всѣ отрасли внутренняго управленія, ибо, за исключеніемъ дипломатическихъ внѣшнихъ сношеній, Сенатъ имѣлъ отношеніе и извѣстное участіе во всемъ внутреннемъ управленіи въ полномъ его объемѣ.

Поэтому мы остановимся здѣсь лишь на тѣхъ отрасляхъ управленія, въ которыхъ Сенатъ принималъ наиболѣе дѣятельное участіе.

А. Общія распоряженія по внутреннему управленію.

Съ самаго введенія министерствъ, Сенату приходилось—въ особенности въ виду не достаточно точнаго разграниченія въ Манифестѣ 8 сентября 1802 г. компетенціи центральныхъ органовъ—между собою и въ отношеніи къ компетенціи мѣстныхъ органовъ, своими административными распоряженіями давать болѣе точное разграниченіе компетенціи этихъ органовъ. Такъ въ 1804 году [1]) Сенатъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, подробно разграничиваетъ компетенцію экспедиціи государственнаго хозяйства Министерства внутреннихъ дѣлъ и мѣстныхъ губернскихъ начальствъ по завѣдыванію фабри-

---

[1]) П. С. З., № 21264.

ками и заводами. Такъ далѣе Сенатъ [1]) по представленію ревизующихъ сенаторовъ предписываетъ указомъ Военной коллегіи, чтобы она мимо губернскаго правленія управѣ благочинія и никакимъ подчиненнымъ мѣстамъ предписаній не дѣлала. Министръ полиціи освободилъ вице-губернаторовъ отъ управленія губерніями, въ виду порученія имъ занятія откупнымъ питейнымъ дѣломъ, и на этомъ основаніи вице-губернаторы стали отказываться отъ завѣдыванія рекрутскими присутствіями. Сенатъ въ 1818 году посылаетъ имъ указы.

Вообще распредѣленіе функцій мѣстнаго управленія составляло предметъ особыхъ заботъ Сената. Въ 1804 г. Сенатъ подноситъ предположеніе о замѣнѣ гражданскихъ губернаторовъ на случай ихъ отсутствія [2]). Въ томъ же 1804 г. Сенатъ предписываетъ губернаторамъ, чтобы они не обременяли губернскихъ правленій излишнею перепискою [3]), и даетъ подробную инструкцію для дѣятельности казенныхъ палатъ [4]). По представленію С.-Петербургскаго губернскаго правленія Сенатъ въ 1813 году разсматриваетъ инструкцію, данную С.-Петербургской казенной палатой ревизскимъ комитетамъ, измѣняетъ таковую и объявляетъ губернскому правленію [5]). Сенатъ опредѣляетъ порядокъ сношеній дворянскихъ депутатскихъ собраній съ губернскими правленіями и палатами [6]). Еще въ 1818 г. Сенатъ принимаетъ мѣры для установленія порядка въ дворянскихъ выборахъ и устраненія уклоненія дворянъ отъ выборовъ [7]). Въ 1817 г. Сенатъ устанавливаетъ порядокъ учрежденія опекъ въ губерніяхъ, отъ Царства Польскаго пріобрѣтенныхъ [8]). Сознавая все значеніе свое въ управленіи и необходимость слѣдить за происходящими въ странѣ событіями, Сенатъ въ 1815 г. предписываетъ всѣмъ губернскимъ правленіямъ доставлять себѣ доношенія о всѣхъ чрезвычайныхъ происшествіяхъ со всѣми нужными свѣдѣніями [9]). Въ 1806 г. онъ устанавливаетъ подробно

---

[1]) 1803 г. П. С. З. 20757.
[2]) Именной указъ, П. С. З., № 21346.
[3]) П. С. З., № 21522.
[4]) П. С. З., № 21523.
[5]) П. С. З., № 24746.
[6]) 1806 г., П. С. З., № 22100. Выс. утв. докладъ Сената.
[7]) П. С. З., № 27247.
[8]) П. С. З., № 26707.
[9]) П. С. З., № 26038.

формы для различныхъ вѣдомостей, представляемыхъ ему губернскими правленіями и казенными палатами [1]).

Сенату приходится дѣлать рядъ общихъ административныхъ распоряженій относительно юридическаго положенія той или другой категоріи лицъ. Такъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ въ 1817 г. [2]), Сенатъ предписываетъ обращать невыслужившихъ въ почтовой службѣ 20 лѣтъ въ „первобытное состояніе". Въ 1822 г. Сенатъ [3]) издаетъ общее предписаніе всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, въ какихъ случаяхъ можно принимать въ канцелярское званіе лицъ изъ податного состоянія. Въ 1823 г. [4]) Сенатъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, предписываетъ всѣмъ министрамъ и генералъ-губернаторамъ, чтобы чиновники, заявившіе желаніе служить на Кавказѣ, посылались туда не раньше, какъ по сношеніи съ кавказскимъ областнымъ правленіемъ.

Особое мѣсто среди этихъ общихъ предписаній занимаютъ указы Сената, въ которыхъ онъ, не въ формѣ разъясненія, а въ формѣ чисто административно-начальственнаго распоряженія, осуществляетъ функцію надзора, функцію охраненія законности въ управленіи. Нельзя въ достаточной мѣрѣ не воздать должное Сенату за его благородныя усилія влить свѣтъ въ далекіе отъ честности нравы чиновничества того времени.

Такъ Сенатъ въ 1803 г. предписываетъ, чтобы чиновники не вступали въ откупы по тѣмъ вѣдомствамъ, гдѣ они служатъ. Такъ, далѣе, въ 1808 г. Сенатъ [5]) подтверждаетъ запрещеніе чиновникамъ, находящимся при должностяхъ, быть повѣренными по дѣламъ частнымъ. Въ видахъ поддержанія авторитета губернскихъ прокуроровъ, этихъ, какъ выражался и самъ Сводъ законовъ до судебной реформы „защитниковъ справедливости и взыскателей невинности", Сенатъ въ 1804 г. [6]) устанавливаетъ точно взаимныя отношенія губернскихъ правленій и губернскихъ прокуроровъ при назначеніи стряпчихъ и въ томъ же году [7]) предписываетъ губернскимъ

---

[1]) П. С. З., № 29366.
[2]) П. С. З., № 26822.
[3]) П. С. З., № 26106.
[4]) П. С. З., № 29634.
[5]) П. С. З., №№ 23189 и 21380.
[6]) П. С. З., № 21189.
[7]) П. С. З., № 21215.

правленіямъ, чтобы они принимали въ должное вниманіе донесенія губернскихъ прокуроровъ о замѣченныхъ послѣдними злоупотребленіяхъ и предпринимали соотвѣтственныя мѣры къ искорененію этихъ злоупотребленій. Въ 1815 г. [1]) Сенатъ, останавливаясь на значеніи ревизіонныхъ объѣздовъ губерній губернаторами, находитъ, что для такихъ объѣздовъ могутъ быть поставлены только дѣйствительно серьезныя задачи: отвращеніе безпорядковъ въ присутственныхъ мѣстахъ, пресѣченіе медленности и другихъ притѣсненій просителямъ, обозрѣніе дорогъ и искорененіе могущихъ происходить по уѣздамъ и селеніямъ разнаго рода злоупотребленій. Объ откупныхъ злоупотребленіяхъ губернаторы должны передавать губернскимъ правленіямъ, а о важнѣйшихъ доносить Сенату. Въ 1827 году министръ внутреннихъ дѣлъ вошелъ съ представленіемъ въ Сенатъ, въ коемъ высказывался, что только для освидѣтельствованія важнѣйшихъ дорожныхъ работъ стоитъ командировать особыхъ чиновниковъ, но Сенатъ въ видахъ поддержанія надзора и охраненія казеннаго интереса на это не согласился.

Б. Участіе Сената въ заботахъ о личномъ составѣ администраціи.

Сенатъ назначалъ на должности совѣтниковъ губернскихъ правленій и палатъ, губернскихъ прокуроровъ, губернскихъ казначеевъ, ассесоровъ казенныхъ палатъ, цолиціймейстеровъ и городничихъ и нѣкоторыхъ другихъ лицъ [2]). Списокъ лицъ, назначавшихся отъ Сената, пополнился съ теченіемъ времени [3]) еще должностью исправника по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Но самъ списокъ оставался неизмѣннымъ со времени Учрежденія о губерніяхъ Екатерины II. Въ указѣ 9 сентября 1801 г. [4]) по поводу образованія пяти губерній говорится: „первые чины губернскіе, отъ утвержденія Нашего зависящіе, отъ Насъ опредѣлены будутъ, а Правительствующій Сенатъ имѣетъ на основаніи Учрежденія о губерніяхъ и нижеслѣдую-

[1]) П. С. З., № 25995.
[2]) См. Юбилейную Исторію приложеніе.
[3]) 1805 г. П. С. З., № 21645.
[4]) П. С. З., № 20004.

щихъ статей, до образованія присутственныхъ мѣстъ относящихся, избрать и наполнить мѣста, утвержденію его подлежащія, надежнѣйшими чиновниками"... Указъ не оставляетъ ни малѣйшихъ сомнѣній въ характерѣ компетенціи Сената въ указанныхъ предѣлахъ, довольно все же обширной. Это была чисто административная функція начальника, назначающаго подчиненныхъ.

Съ введеніемъ министерствъ всѣ должности по департаментамъ въ министерствахъ стали замѣщаться безъ участія Сената, Высочайшею властью или властью министровъ [1]).

Отъ Сената зависѣло еще утвержденіе лицъ въ должностяхъ, замѣщаемыхъ по выборамъ. Всѣ дѣла по назначенію и утвержденію въ должностяхъ, предварительно обсужденія въ I департаментѣ, проходили чрезъ Герольдію (до образованія въ 1848 г. Департамента Герольдіи). Въ 1803 г. [2]) послѣдовалъ Именной указъ Сенату, въ которомъ подробно опредѣлена компетенція Департамента Герольдіи. Компетенція этого департамента распространялась собственно на два рода дѣлъ: во первыхъ, разсмотрѣніе и веденіе списковъ родовъ дворянскихъ, представленіе объ утвержденіи дворянскихъ родовъ въ Общее Правительствующаго Сената собраніе и др., и, во вторыхъ, опредѣленіе къ мѣстамъ. Порядокъ, установившійся и подтверждавшійся указомъ, былъ слѣдующій. Губернскія правленія каждые три года отбирали мнѣнія отъ всѣхъ служащихъ и неслужащихъ классныхъ чиновниковъ какъ имѣющихъ, такъ и не имѣющихъ недвижимыхъ имѣній, кто желаетъ вступить въ статскую службу. Затѣмъ дворянство баллотируетъ включенныхъ въ списки лицъ, и формулярные списки избранныхъ губернское правленіе, съ отзывомъ начальника губерніи, представляетъ въ Департаментъ Герольдіи. Гдѣ нѣтъ дворянства, баллотированіе происходитъ въ общемъ собраніи всѣхъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ. Герольдія изъ всѣхъ представленныхъ списковъ составляетъ общій списокъ. По мѣрѣ открывающихся вакансій Герольдія, выбирая по старшинству чиновъ, по отличности службы, по превосходству одобрительныхъ балловъ, по мѣстной для каждаго удобности и желанію по два или три кандидата, имѣетъ представлять Правительствующему Сенату для помѣщенія на оныя должности,

[1]) Ср. Выс. утв. штаты департаментовъ министерствъ 1803 г., П. С. З., № 20582.
[2]) 4 февраля, П. С. З., № 20608.

равно какъ и министры имѣютъ непосредственно (повидимому помимо Герольдіи) представлять Сенату для опредѣленія на мѣста, въ вѣдѣніи ихъ состоящія. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ дворянства, предоставляется выбирать изъ общаго списка выбаллотированныхъ лицъ, а тамъ, гдѣ есть недостатокъ въ кандидатахъ, представлять Сенату для пополненія изъ общаго списка, который ведется въ Герольдіи.

Въ поясненіе фразы о непосредственномъ представленіи министровъ въ дальнѣйшемъ подробно опредѣляется, какія должности замѣщаются Сенатомъ по представленіямъ какихъ министровъ. На мѣста прокуроровъ и губернскихъ стряпчихъ въ канцеляріяхъ Правительствующаго Сената и экспедиціяхъ и т. д. опредѣляетъ Сенатъ по предложенію министра юстиціи или генералъ-прокурора; губернскихъ казначеевъ—по представленію государственнаго казначея, на мѣста городничихъ и на другія касающіяся внутреннаго управленія по представленію губернаторовъ чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ; губернскія правленія сами назначаютъ секретарей, протоколистовъ.

Этотъ указъ даетъ полную картину того порядка замѣщенія должностей, который еще долго сохранялся, присвоивая Сенату большое вліяніе на составъ губернской администраціи. Въ сущности Сенатъ дѣйствительно былъ вторымъ послѣ Государя лицомъ по вліянію на составъ губернской администраціи. Не слѣдуетъ забывать сравнительную немногочисленность въ то время первыхъ чиновъ въ губерніи и полную потому возможность замѣщенія этихъ мѣстъ и въ дѣйствительности по личному усмотрѣнію Государя. Въ предѣлахъ же компетенціи по замѣщенію вторыхъ мѣстъ въ губерніи Сенатъ дѣйствительно пользовался широкою властью. Онъ разрѣшаетъ губернскимъ начальствамъ увольнять въ отпуски служащихъ по выборамъ, безъ испрошенія согласія Сената, только на срокъ не свыше 29 дней [1]), позволяетъ казеннымъ палатамъ замѣщать по собственному усмотрѣнію должности приставовъ по виннымъ и солянымъ дѣламъ [2]); раздѣляетъ мѣстныя судебныя учрежденія на департаменты, „наполняетъ“ дворянскую опеку и сиротскій судъ нужными чинами, назначаетъ

---

[1]) П. С. З., № 20179.
[2]) П. С. З., № 20593.

даже суммы на содержаніе вновь образованныхъ должностей. Государь самъ подобныя дѣла направляетъ на разрѣшеніе Сената [1]). Сенатъ наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы не нарушались его права въ предѣлахъ этой компетенціи. Правленіе Московскаго архива старыхъ дѣлъ въ 1808 г. безъ разрѣшенія Сената приняло на службу лицъ купеческаго званія. Сенатъ въ своемъ указѣ о непринятіи въ статскую службу изъ купеческаго, мѣщанскаго и другого податного сословія людей безъ представленія Сенату [2]) говоритъ: „что упомянутыхъ членовъ и секретаря Московскаго архива старыхъ дѣлъ, оказавшихся въ нарушеніи узаконеннаго порядка и злоупотребленій, какъ безнадежныхъ къ исправленію должностей ихъ, отъ оныхъ отрѣшить, и поступокъ ихъ предать сужденію Московской уголовной палаты". Къ вопросу о пріемѣ на службу купцовъ Сенатъ вернулся позднѣе въ 1831 г. [3]) и нормировалъ его въ законодательномъ порядкѣ. Въ 1808 г. [4]) Сенатъ предоставилъ палатамъ уголовнаго суда право удалять уѣздныхъ стряпчихъ отъ должности, ежели оные по суду окажутся виновными. Въ 1809 г. Сенатъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ [5]) входилъ въ разсмотрѣніе порядка увольненія служащихъ по выборамъ, не согласился въ нѣкоторыхъ частяхъ съ предположеніями министра внутреннихъ дѣлъ, измѣнилъ ихъ и въ такомъ видѣ обнародовалъ. Власть Сената въ отношеніи окраинъ не одинакова; напримѣръ, въ Грузіи, по докладу Сената, устанавливается даже въ 1834 г. [6]) общій порядокъ опредѣленія, увольненія и отрѣшенія чиновъ; а между тѣмъ, когда еще въ царствованіе Императора Александра I въ 1822 г. [7]) было утверждено Учрежденіе сибирскихъ губерній, то въ немъ не отводилось мѣста для назначеній отъ Сената; всѣ чины назначались либо Высочайшею властью, либо властью генералъ-губернатора, либо властью министровъ. Но за то, какъ это ни оригинально, Сенату, по представленію губернскихъ начальствъ, предоставлено было назначать на открывшіяся офицерскія вакансіи въ полкахъ городскихъ казаковъ (это нѣчто вродѣ губернскихъ штатныхъ командъ).

---

[1]) 1805 г. П. С. З., № 21898.
[2]) П. С. З., № 23381.
[3]) 2 П. С. З., № 4881.
[4]) П. С. З., № 23401.
[5]) П. С. З., № 23538.
[6]) 2 П. С. З., № 6804.
[7]) П. С. З., № 29125.

Что же касается до внутреннихъ губерній, то объемъ компетенціи Сената въ области назначенія въ общемъ не уменьшается и при послѣдующихъ законодательныхъ нормировкахъ губернскаго строя и предѣлы компетенціи Сената въ этомъ отношеніи по Высочайше утвержденному въ 1837 г. положенію о порядкѣ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ [1]) и даже по Высочайше утвержденному Учрежденію губернскихъ правленій 1845 г. [2]), а равно также по Высочайше утвержденнымъ 21 мая 1832 г. правиламъ о раздѣленіи занятій, остаются тѣ же, что и по приведенному выше указу 1801 г. Можно даже сказать, что, по аналогіи, компетенція Сената распространяется: такъ въ 1836 г. къ совѣтникамъ губернскаго правленія приравнены въ порядкѣ назначенія и увольненія совѣтники С.-Петербургской управы благочинія [3]).

Но, конечно, по поводу компетенціи Сената въ этой области, какъ и въ другихъ, происходитъ у Сената борьба съ министрами и Комитетомъ Министровъ, и отдѣльные эпизоды этой борьбы имѣютъ значеніе для исторіи нашего внутренняго управленія. Такой эпизодъ произошелъ въ 1822 г. [4]). Комитетъ Министровъ, въ нарушеніе компетенціи Сената, назначилъ предсѣдателемъ Херсонской гражданской палаты коллежскаго совѣтника Чеботарева. Вскорѣ оказалось, что Чеботаревъ еще въ 1817 г. судился въ С.-Петербургской уголовной палатѣ и получилъ „укорительное замѣчаніе“. Поэтому Комитету Министровъ было Высочайше повелѣно выбрать другого взамѣнъ Чеботарева, такъ какъ послѣднему неприлично оставаться на такомъ мѣстѣ. Комитетъ хотѣлъ поручить выборъ замѣстителя министру юстиціи, но предсѣдатель департамента экономіи Государственнаго Совѣта кн. Куракинъ представилъ мнѣніе „о опредѣленіи предсѣдателей палатъ“, въ которомъ, между прочимъ, говорилось: „Важность занятія палатъ, слѣдовательно важность поста предсѣдателей оныхъ, руководствовала законодательницу назначить симъ двумъ палатамъ зависѣть единственно отъ Правительствующаго Сената и постановить ихъ на ту степень, чтобы относительно производства дѣлъ генералъ-губернаторы не

---

[1]) 2 П. С. З., № 10304, § 2.
[2]) 2 П. С. З, № 18580, ст. 11.
[3]) П. С. З., № 11109, § 17.
[4]) П. С. З., № 29540.

имѣли никакого вліянія на палатскія рѣшенія, предоставя имъ то только право, чтобы въ случаѣ несогласія ихъ съ опредѣленіями уголовныхъ палатъ и по принесеніи жалобы на палаты гражданскія, могли они останавливать исполненіе тѣхъ опредѣленій и съ представленіями своими и изложеніемъ мнѣнія входить въ Правительствующій Сенатъ на его благоразсмотрѣніе. Относительно избранія чиновниковъ къ занятію мѣстъ предсѣдателей палатъ ни генералъ-прокуроръ, ни генералъ-губернаторы не имѣли права и не могли никого отъ себя представлять, а предоставлено сіе было одному Правительствующему Сенату, который обязанностью имѣлъ, назначивъ двухъ кандидатовъ на каждое мѣсто, для избранія одного, вносить Ея Величеству формальный докладъ, съ приложеніемъ формулярнаго списка о службѣ каждаго.

Порядокъ сей существовалъ до учрежденія министерствъ объ отмѣнѣ онаго нѣтъ особаго Высочайшаго повелѣнія, но представленія министровъ удостоиваются Высочайшаго утвержденія. А потому, не дѣлая по предмету сему никакого заключенія, осмѣливаюсь здѣсь изъяснить, что порученіе Сенату назначенія кандидатовъ изъ чиновниковъ, достойныхъ для занятій мѣстъ предсѣдателей гражданскихъ и уголовныхъ палатъ, подвергло бы избраніе тѣхъ кандидатовъ разбору цѣлаго присутствія первенствующаго правительства въ государствѣ".

Императоръ Александръ I согласился съ мнѣніемъ Куракина. Въ виду этого Сенатъ предписалъ начальникамъ губерній: „1) чтобы они, немедленно отобравъ отъ всѣхъ считающихся при Герольдіи и находящихся не у дѣлъ въ чинахъ V и VI классовъ въ губерніяхъ жительство имѣющихъ отзывы, кто изъ нихъ и въ какой губерніи служить желаетъ, доставили оные въ Герольдію, купно съ формулярными списками и отношеніями; 2) о вакансіяхъ предсѣдателей палатъ въ скорости доносили; 3) приняли наистрожайшія мѣры о непремѣнномъ исполненіи указовъ Правительствующаго Сената 15 марта 1798 г. и 12 мая 1815 г. о доставленіи въ Герольдію къ 1 октября каждаго года формулярныхъ списковъ о всѣхъ состоящихъ въ службѣ классныхъ чиновникахъ, сообразно разосланному при указѣ отъ 15 марта 1798 г. образцу, съ подробнымъ описаніемъ прохожденія всей ихъ службы".

Не менѣе поучительный эпизодъ той же борьбы имѣлъ мѣсто черезъ 10 лѣтъ спустя въ 1833 г. [1]). Министръ финансовъ гр. Канкринъ вошелъ съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ, и въ этомъ представленіи указывалъ, что совѣтники и асессоры казенныхъ палатъ опредѣляются Правительствующимъ Сенатомъ по представленію министра финансовъ, между тѣмъ бывшіе оберъ-форстмейстеры назначались министромъ финансовъ, а съ присоединеніемъ лѣсной части къ казеннымъ палатамъ, они явились членами палатъ и назначаются министромъ финансовъ. Кромѣ того Высочайше утвержденнымъ 19 декабря 1829 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта разрѣшено министру финансовъ переводить совѣтниковъ и асессоровъ казенныхъ палатъ изъ одной губерніи въ другую, донося только Правительствующему Сенату; а Высочайшимъ указомъ 6 мая 1831 г., даннымъ Комитету Министровъ, предоставлено министрамъ увольнять начальниковъ отдѣленій министерствъ и равныхъ, кои были назначены именными и объявляемыми указами. Поэтому министръ финансовъ, въ видахъ сокращенія для пользы службы „хода дѣлъ", считалъ необходимымъ отмѣнить представленіе Сенату о замѣщеніи должностей совѣтниковъ казенныхъ палатъ. Государственный Совѣтъ не только одобрилъ предположенія гр. Канкрина [1]), но предоставилъ министру внутреннихъ дѣлъ войти съ такимъ же представленіемъ относительно совѣтниковъ губернскихъ правленій, а министру юстиціи относительно совѣтниковъ гражданскихъ и уголовныхъ палатъ.

Отвѣты обоихъ министровъ на это „предоставленіе" были отрицательные. Министръ юстиціи Дашковъ сообщилъ государственному секретарю для доведенія до свѣдѣнія Государственнаго Совѣта:—„измѣнять существующій порядокъ опредѣленія и увольненія совѣтниковъ палатъ гражданскаго и уголовнаго суда я не признаю за необходимое, ибо, съ одной стороны, я не имѣю въ виду случая, чтобы Правительствующій Сенатъ отказалъ въ представленіяхъ министровъ о такихъ чиновникахъ, къ опредѣленію коихъ не представлялось законныхъ препятствій, а, съ другой, замѣщеніе помянутыхъ должностей на существующемъ

---

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. зак. 1833 г., № 5.
[1]) 2 П. С. З., № 6574.

основанiи сохранитъ достоинство званiя членовъ палатъ, по важности оныхъ въ общемъ составѣ губернскаго управленiя". Отзывъ министра внутреннихъ дѣлъ Блудова не менѣе важенъ. Онъ „принялъ въ уваженiе, что губернскiя правленiя на основанiи существующихъ узаконенiй въ общемъ составѣ своемъ подчинены не министру внутреннихъ дѣлъ, а Правительствующему Сенату, и что министерство внутреннихъ дѣлъ имѣетъ только наблюденiе за теченiемъ дѣлъ въ оныхъ чрезъ губернаторовъ, что слѣдственно сообразнѣе съ разумомъ сихъ узаконенiй предоставить, какъ и доселѣ, избранiе совѣтниковъ губернскихъ правленiй министерству внутреннихъ дѣлъ, а утвержденiе оныхъ въ семъ званiи Сенату, наконецъ, что сей порядокъ донынѣ никакихъ особенныхъ затрудненiй для министерства не представлялъ, а потому полагалъ оставить оный безъ перемѣны".

Государственный Совѣтъ принялъ это къ свѣдѣнiю. Совершенно иначе кончилась черезъ 10 лѣтъ такая же попытка представителей единоличнаго начала освободиться отъ надзора коллегiи.

Въ 1843 г. [1]) министръ юстицiи графъ Панинъ вошелъ сначала въ Комитетъ Министровъ, а потерпѣвъ въ Комитетѣ неудачу—въ Государственный Совѣтъ съ слѣдующимъ представленiемъ.

Исходя изъ мысли, что для того, что бы обезпечить надлежащiй составъ судебнаго вѣдомства изъ лицъ опытныхъ и подготовленныхъ къ судебной дѣятельности, нельзя назначать прямо на должность, онъ признавалъ необходимымъ всѣхъ дѣлать сперва исправляющими должность, такъ чтобы было легко удалять тѣхъ, которые окажутся неподходящими. Въ отношенiи замѣщенiя должностей товарищей предсѣдателей палатъ, губернскихъ и областныхъ прокуроровъ и губернскихъ стряпчихъ, коихъ окончательное опредѣленiе зависитъ отъ Правительствующаго Сената, онъ, Панинъ, такой способъ временнаго замѣщенiя должностей принялъ уже за правило. Иначе говоря, онъ, министръ юстицiи и генералъ-прокуроръ, принялъ за правило нарушать законъ и, не представляя Правительствующему Сенату, замѣщать эти должности по своему усмотрѣнiю. Остается только для полной гармонiи новой системы установить такой же

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Депар. зак. 1843 г., № 16.

порядокъ замѣщенія и относительно предсѣдателей палатъ, замѣщаемыхъ съ Высочайшаго соизволенія. Въ Государственномъ Совѣтѣ проектъ Панина встрѣтилъ полнѣйшее несочувствіе. 22 члена противъ 5, стоявшихъ за Панина, доказывали, что если въ дѣйствительности министру юстиціи нужно обезпечить себѣ свободное удаленіе отъ должности предсѣдателей палатъ, то вѣдь не такъ затруднительно добиться этого и при нынѣшнемъ порядкѣ замѣщенія. Между тѣмъ существующій порядокъ имѣетъ за себя громадныя преимущества передъ новымъ. Назначеніе съ Высочайшаго соизволенія возвышаетъ предсѣдателей палатъ въ глазахъ населенія, а это такъ важно для достоинства суда, которому ввѣряется исполненіе такихъ важныхъ обязанностей и который долженъ быть независимъ. Наоборотъ назначеніе исправляющими должность невольно наводитъ на мысль, что само правительство не питаетъ довѣрія къ назначаемымъ.

Но разсужденія громаднаго большинства Государственнаго Совѣта были напрасны. Императоръ Николай согласился съ мнѣніемъ меньшинства. Такимъ образомъ и въ этой области компетенціи Сената сороковые года оказались роковыми для нея; начало единоличнаго усмотрѣнія, освобожденнаго отъ надзора коллегіи, полагалось въ основу государственнаго строя. Крымская война показала наглядно, въ какой мѣрѣ единоличное начало обезпечиваетъ законность и порядокъ, къ которымъ Императоръ Николай I, несомнѣнно, стремился лично.

В. Производство въ чины.

Кромѣ назначеній и увольненій въ область компетенціи Сената входило и производство въ классные чины. Въ этомъ отношеніи обязанности Герольдіи, а впослѣдствіи Департамента Герольдіи, были обязанностями Инспекторскаго департамента. Это лучше всего доказывается тѣмъ, что какъ только учреждался Инспекторскій департаментъ, къ послѣднему переходили обязанности Герольдіи, когда Инспекторскій департаментъ упразднялся, происходило обратное перемѣщеніе компетенціи въ этой области (1846—1858 г.г.).

Еще въ 1801 году [1]) въ Именномъ указѣ Императора Александра I Правительствующему Сенату были указаны сроки для представленія къ производству въ чины выслужившихъ сроки и повелѣно было Сенату вносить къ Государю особые доклады о лицахъ, не выслужившихъ сроковъ для производства, „но за отличіе и особеннаго уваженія заслуживающія дѣянія достойныхъ производства". Почти то же самое приведено и въ Положеніи о порядкѣ производства въ чины по гражданской службѣ 1834 г. [2]). Здѣсь различаются тѣ же два рода основаній для производства, причемъ представленія перваго рода (т. е. за выслугу лѣтъ) до коллежскаго совѣтника получаютъ окончательное разрѣшеніе въ Сенатѣ, а все остальное производство — путемъ представленій на Высочайшее усмотрѣніе.

Обязанности Сената какъ въ отношеніи производства въ чины, такъ и въ отношеніи къ награжденію орденомъ св. Владиміра и св. Анны, были дѣйствительно чисто инспекторскія; онъ велъ переписку о томъ, не подвергался ли представляемый какому либо взысканію, лишающему права на повышеніе, въ живыхъ ли онъ, дѣйствительно ли выслужилъ узаконенное число лѣтъ для производства и т. д. Что касается до награжденія орденами, то представленія Сената до доклада Государю шли еще ранѣе въ орденскія думы [3]).

Сенатъ, конечно, выдавалъ патенты на чины. И въ военномъ вѣдомствѣ компетенція Сената распространяется на гражданскихъ чиновниковъ этого вѣдомства, а равно на оставляющихъ военную службу [4]). Сенатъ отстаиваетъ это свое право очень рѣшительно [5]) и измѣняетъ представленія по этому предмету военнаго министра [6]). Сенатъ, конечно, дѣлаетъ распоряженія и по вопросамъ, тѣсно связаннымъ съ производствомъ въ чины: о вычетахъ за производство въ чины [7]).

Комитетъ Министровъ въ эту область компетенціи Сената вмѣшивается собственно только частью. Что касается до произ-

---

[1]) П. С. З., № 19961.
[2]) 2 П. С. З., № 7224.
[3]) П. С. З., №№ 13352 и 16414.
[4]) 1817 г., П. С. З., № 26824.
[5]) 1825 г., П. С. З., № 20213.
[6]) 1818 г., П. С. З., № 27809.
[7]) П. С. З., №№ 23653, 26697 и слѣд.

водства за выслугу лѣтъ, то въ этомъ отношенiи [1]) Комитетъ Министровъ и самъ настаиваетъ на подвѣдомственности этихъ дѣлъ Сенату и даже въ отношенiи Вѣдомства по учрежденiямъ Императрицы Марiи находитъ, что слѣдуетъ непосредственно вносить представленiя въ Сенатъ [2]).

Другое дѣло—производство въ чины не за выслугу лѣтъ, а за тѣ особыя заслуги, которыя вполнѣ оцѣниваются только „личнымъ усмотрѣнiемъ начальства". Здѣсь происходили недоразумѣнiя: одновременно представляли въ Сенатъ о производствѣ въ чины и въ Комитетъ Министровъ о награжденiи орденомъ, между тѣмъ на сроки, установленные для производства въ чины, награжденiе орденомъ имѣло влiянiе.

Г. Назначенiе жалованья, прогоновъ, пенсiй.

Конечно, и эти служебныя преимущества въ отношенiи порядка и условiй назначенiя ихъ вызывали дѣятельность Сената, частью въ видѣ общихъ руководящихъ разъясненiй, частью даже въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ въ случаяхъ чрезвычайныхъ, напримѣръ, выдачи жалованья не въ зачетъ чинамъ, отправляемымъ въ Грузiю [3]). Въ 1831 г. [4]) было Высочайше утверждено мнѣнiе Государственнаго Совѣта о замѣнѣ денежныхъ взысканiй, налагаемыхъ на мѣста и лица губернскаго управленiя и предводителей дворянства за медленность по службѣ, выговорами, учиняемыми Сенатомъ.

Что касается до назначенiя пенсiй, то до изданiя 6 декабря 1827 г. Устава о пенсiяхъ, такое назначенiе было всецѣло дѣломъ Сената, а со времени его изданiя министрамъ указано о назначенiи пенсiи входить въ Комитетъ Министровъ [5]).

Д. Наблюденiе за рекрутскими наборами.

„Рекрутскiе" указы Сената встрѣчаются въ Полномъ Собранiи Законовъ весьма часто. Было бы ошибочно думать, что все это

[1]) П. С. З., №№ 26196, 27440 и слѣд.
[2]) П. С. З., № 26706.
[3]) П. С. З., № 20067.
[4]) П. С. З., № 4945.
[5]) 2 П. С. З., № 2541 и слѣд.

только инструкціонно-разъяснительные указы, нѣтъ, роль Сената была здѣсь иная. Какъ въ области чинопроизводства на немъ лежали обязанности бывшаго и нынѣшняго Инспекторскаго департамента, такъ въ области рекрутскаго дѣла онъ въ то время выполнялъ обязанности какъ нынѣшняго Сената по этому предмету, такъ (въ извѣстномъ смыслѣ) и обязанности нынѣшняго отдѣла Министерства внутреннихъ дѣлъ, дѣйствующаго подъ названіемъ „Управленія по дѣламъ о воинской повинности".

Указы о наборахъ заканчивались всегда традиціонной фразой о порученіи Сенату „учинить надлежащія или подробныя [1]) распоряженія по производству настоящаго рекрутскаго набора"; но въ одномъ указѣ Императора Николая I [2]) особенно наглядно разграничена компетенція Сената и военнаго вѣдомства. Здѣсь говорится (п. 8): „Распоряженія по военной части предоставляемъ Мы начальнику Главнаго штаба Нашего, а успѣшное производство и окончаніе сего набора въ положенный срокъ возлагаемъ на попеченіе Правительствующаго Сената". И въ самомъ дѣлѣ не слѣдуетъ забывать, кто производилъ наборъ: его производилъ губернаторъ по соглашенію съ губернскимъ предводителемъ дворянства; и тотъ и другой были подчинены одному Правительствующему Сенату. Правда, Инспекторскій департаментъ военнаго министерства могъ браковать набранныхъ, но онъ не имѣлъ даже права требовать дополнительнаго набора для замѣщенія. Когда въ 1818 г. [3]) изъ представленныхъ черниговскимъ губернскимъ начальствомъ Инспекторскій департаментъ военнаго министерства забраковалъ двухъ рекрутъ и по его требованію рекрутское присутствіе поставило новыхъ двухъ, то Сенатъ послалъ рѣшительный указъ военному министру и всѣмъ казеннымъ палатамъ, указывая, что пополненіе не должно было имѣть мѣста, а губернское начальство должно нести отвѣтственность. Инспекторскій департаментъ былъ совершенно безсиленъ безъ Сената. Въ 1820 году онъ жаловался Сенату, что наборъ идетъ плохо. Между тѣмъ оказалось, что губернскія начальства не доставили Сенату свѣдѣній, кто именно вошелъ въ составъ мѣстныхъ присутствій и, такимъ образомъ, Сенатъ былъ въ невозможности

---

[1]) П. С. З., №№ 20411, 24775 и слѣд.

[2]) 26 августа 1827 г., П. С. З., № 1332.

[3]) П. С. З., № 27665.

наложить взысканія на виновныхъ; послѣдовалъ грозный указъ [1]). Безъ содѣйствія Сената инспекторская экспедиція военнаго министерства не могла даже получить свѣдѣній о числѣ душъ, подлежащихъ рекрутской повинности [2]).

Такая широкая компетенція Сената объясняетъ количество рекрутскихъ указовъ Сената, нормирующихъ всю административную часть дѣла. Сенатъ отдаетъ распоряженіе о сборѣ недоимочныхъ рекрутъ [3]), о заготовленіи рекрутской одежды [4]), о зачисленіи въ рекруты бѣглыхъ крестьянъ [5]), объ исключеніи изъ общихъ рекрутскихъ росписей удѣльныхъ крестьянъ [6]), нормируетъ строго, но справедливо, отношеніе помѣщиковъ къ набору ихъ крестьянъ, отношенія, которыя часто были не очень добросовѣстны [7]); дѣлаетъ распоряженіе о зачисленіи крестьянъ, принятыхъ въ ополченіе, взамѣнъ бѣжавшихъ [8]); налагаетъ взысканія на рекрутскія присутствія; это право сохранено за нимъ и Рекрутскимъ уставомъ 28 іюля 1831 г. [9]). Въ области зачетныхъ рекрутскихъ квитанцій издано большое число указовъ: по докладу Военной коллегіи Сенатъ устанавливаетъ правила для выдачи зачетныхъ квитанцій, пресѣкаетъ неправильный зачетъ квитанцій, устанавливаетъ цѣну на эти квитанціи и общій порядокъ веденія подобныхъ дѣлъ [10]).

Въ 1805 г. Государь поручилъ Сенату сообразить, не надо ли дополнить существующія узаконенія по набору [11]). Имѣется рядъ всеподданнѣйшихъ докладовъ Сената по набору рекрутъ [12]).

Конечно имѣется и рядъ разъясненій Сената по рекрутскому дѣлу. Но въ 1834 г. у Сената по части разъясненій явился конкурентъ, въ лицѣ Рекрутскаго комитета, образованнаго подъ предсѣдательствомъ М. М. Сперанскаго [13]). 16 апрѣля 1834 г.

---

[1]) П. С. З., № 28725.
[2]) П. С. З., № 20502.
[3]) П. С. З., № 22981.
[4]) П. С. З., № 23286.
[5]) П. С. З., №№ 22244, 22441 и слѣд.
[6]) П. С. З., № 20870.
[7]) П. С. З., №№ 23828, 24872 и 24090.
[8]) П. С. З., № 29020.
[9]) 2 П. С. З., № 4677, § 480.
[10]) П. С. З., 21543, 22444, 20574, 21543, 20776; 1854 г., П. С. З., № 28499.
[11]) П. С. З., № 21906.
[12]) П. С. З., №№ 24293, 24531, 24531, 24639 и слѣд.
[13]) Дальнѣйшее изложеніе основывается на дѣлахъ этого комитета (хранящихся въ Архивѣ Государственнаго Совѣта).

военный министръ гр. Чернышевъ объявилъ Сперанскому, что, въ виду донесеній флигель-адъютантовъ, посланныхъ руководить девяностовосьмымъ наборомъ, о замѣченныхъ ими злоупотребленіяхъ по рекрутскому дѣлу, Государь Императоръ повелѣлъ образовать, подъ предсѣдательствомъ Сперанскаго, комитетъ „для начертанія правилъ въ предупрежденіе открывшихся при рекрутскомъ наборѣ злоупотребленій, неудобствъ и отступленій, пояснивъ со всею точностью всѣ тѣ предметы, по коимъ оныя возникаютъ“. Въ Высочайшемъ повелѣніи прямо было сказано, что разсмотрѣнію комитета подлежатъ предположенія мѣстныхъ начальствъ [1]), а вышеприведенныя указанія въ Высочайшемъ повелѣніи не оставляли, казалось бы, сомнѣній, что порученіе было чисто законодательнаго свойства, но Сперанскій поступилъ въ данномъ случаѣ такъ же, какъ и въ 1810 г., когда онъ включилъ въ Учрежденіе Государственнаго Совѣта статью о представленіи впредь отчетовъ министровъ въ Государственный Совѣтъ: онъ немедленно, чрезъ министра юстиціи, вытребовалъ отъ Сената рекрутскія дѣла, подвергъ ихъ разсмотрѣнію въ комитетѣ, а затѣмъ внесъ въ Государственный Совѣтъ (не справляясь съ вопросомъ, настоитъ ли надобность въ такомъ разсмотрѣніи ихъ, или дѣла эти вполнѣ входятъ въ компетенцію Сената). Комитетъ, учрежденный въ началѣ для выработки, на основаніи опредѣленныхъ данныхъ, предположеній законодательнаго свойства, просуществовалъ до 1862 г., сливаясь все больше съ дѣятельностью II отдѣленія Собственной Его Величества канцеляріи. Сенатъ, впрочемъ, продолжалъ свою дѣятельность по рекрутскому дѣлу. Къ Рекрутскому же комитету обращались министры за заключеніемъ, когда затруднялись подписать опредѣленіе Правительствующаго Сената [2]).

Вытребованныя Сперанскимъ изъ Сената девять дѣлъ были внесены въ Сенатъ министрами на разрѣшеніе. И надо сказать, что характеръ управленія (а не только разъясненія), которымъ отличалась вся дѣятельность Сената въ это время, сказался и на этихъ дѣлахъ: Сенату предстояло по этимъ дѣламъ установить составъ рекрутскихъ присутствій въ Кавказской

---

[1]) Рекрутскій комитетъ, учрежденный при II отд. Собственной Его Величества канцеляріи, дѣло № 1.

[2]) Арх. Гос. Сов., дѣло комитета, № 246 а—1861 года.

области, указать недостатки, съ какими могутъ быть принимаемы въ рекруты крѣпостные люди, отдаваемые безъ зачета, опредѣлить, кто долженъ предсѣдательствовать въ губернскомъ рекрутскомъ присутствіи и т. д.

Е. Дѣла о колодникахъ.

Несмотря на всю суровость взглядовъ того времени на преступленіе и наказаніе, Сенатъ проявляетъ по отношенію къ колодникамъ ровную, спокойную заботливость. Колодники, ссыльные, бѣглые, бродяги, дезертиры и т. д. всѣ они само собою, такъ сказать, подпадали подъ непосредственное попеченіе Сената, какъ центра объединенія всего управленія всѣхъ губернскихъ начальствъ; они были послѣдовательно, поперемѣнно и неизбѣжно кліентами разныхъ губернскихъ начальствъ, разныхъ вѣдомствъ, и суда и управленія, и только въ Сенатѣ все это объединялось и Сенатъ замѣнялъ (до извѣстной степени) и нынѣшнее Главное тюремное управленіе и проявлялъ попечительную объ арестантахъ дѣятельность ранѣе образованія Попечительнаго о тюрьмахъ общества (1819 г.) и развитія дѣятельности послѣдняго. Наконецъ Сенатъ, все время неизмѣнно исполнявшій обязанности охранителя казеннаго интереса, не могъ не охранять казеннаго интереса и въ данномъ дѣлѣ.

Одной изъ главныхъ заботъ Сената было нормированіе своими предписаніями порядка пересылки арестантовъ и наблюденіе за тѣмъ, чтобы губернскія начальства въ предѣлахъ ввѣренныхъ имъ губерній оказывали должное вниманіе и самому порядку пересылки и хотя первоначальнымъ нуждамъ арестантовъ въ пропитаніи, платьѣ, обуви и притомъ, что касается до платья, „приличнымъ по времени года“ [1]). Сенатъ выступалъ и со всеподданнѣйшими докладами въ этой области; такъ, напримѣръ, по вопросу о пользованіи больныхъ арестантовъ и объ издержкахъ, на сей предметъ потребныхъ [2]).

Сенату, конечно, приходилось бороться съ безцѣльною и прямо неосновательною пересылкою арестантовъ изъ одного

[1]) П. С. З., № 20354, 20437, 23438, 24752 и слѣд.
[2]) П. С. З., № 21436.

мѣста въ другое. Такъ, въ 1803 г. онъ дѣлаетъ распоряженіе о неотсылкѣ обличавшихся въ кражѣ ниже 20 рублей для заработковъ изъ уѣздныхъ въ губернскіе города [1]); а въ 1816 году онъ дѣлаетъ распоряженіе, чтобы изъ осужденныхъ въ крѣпостныя работы посылали бы въ крѣпости только тѣхъ, которые именно предназначены и способны къ сей работѣ [2]); такъ, далѣе, въ 1822 г. Сенатъ подтверждаетъ губернскимъ правленіямъ, чтобы бродягъ, прежде учиненія объ нихъ выправокъ, изъ мѣста въ мѣсто отнюдь не пересылать [3]). Сенату, конечно, приходится посылать много указовъ о своевременномъ доставленіи вѣдомостей, для того, чтобы быть и самому въ курсѣ дѣла и обезпечить соотвѣтственную возможность за другими учрежденіями, ближе стоявшими къ дѣлу [4]).

Ж. Опредѣленіе и охраненіе личныхъ правъ.

Извѣстно, что изслѣдуемое время было временемъ сословныхъ подраздѣленій населенія. Каждое сословіе или каждое „состояніе“ имѣло свои опредѣленныя права и обязанности, какъ по отношенію къ государству, такъ и по отношенію къ другимъ сословіямъ. Переходъ изъ одного состоянія въ другое въ сущности не соотвѣтствовалъ и самой идеѣ подраздѣленія, а потому онъ былъ и вообще затрудненъ и обставленъ всевозможными фискальными поборами. Сенатъ, какъ органъ законнаго управленія, какъ охранитель точнаго выполненія дѣйствующихъ законовъ, конечно не могъ не поддерживать прочности всѣхъ этихъ юридическихъ перегородокъ и упрекать его за это, становясь на нашу современную безсословную точку зрѣнія, конечно нельзя. Нельзя забывать, что дѣятельность Сената по огражденію сословныхъ правъ осуществляла этимъ путемъ, въ возможной для того времени формѣ, и огражденіе общечеловѣческихъ правъ личности.

Но и на этомъ общемъ сословномъ фонѣ выдѣляются нѣкоторые всеподданнѣйшіе доклады и указы Сената. Такъ, въ 1808 г.

---

[1]) П. С. З., № 21167.
[2]) П. С. З., № 26243.
[3]) П. С. З., № 28972.
[4]) П. С. З., № 20577, 21333 и слѣд.

онъ входитъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ которомъ ходатайствуетъ о распространеніи облегченій, данныхъ удѣльнымъ крестьянамъ закономъ 22 февраля 1808 г., и на помѣщичьихъ крестьянъ [1]). Въ томъ же году онъ подробно разъясняетъ порядокъ исканія вольности отъ помѣщиковъ [2]). Въ 1820 году Сенатъ разъясняетъ, какъ поступать съ доказавшими свою свободу отъ помѣщиковъ лицами духовнаго происхожденія [3]). Въ 1803 г. онъ входитъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ о предоставленіи свободы избрать родъ жизни, какой сами пожелаютъ, не принуждая къ вступленію въ воинскую службу, церковнослужительскимъ дѣтямъ, которыя увольняются духовными властями по излишеству и неспособности къ священническимъ званіямъ [4]).

Но, конечно, главная дѣятельность Сената состояла въ опредѣленіи и разъясненіи правъ отдѣльныхъ „состояній" и ихъ представителей. Такъ Сенатъ (въ законодательномъ порядкѣ) опредѣляетъ преимущества вышедшихъ изъ Турціи и Греціи болгаръ, водворившихся въ Новороссійскомъ краѣ [5]), разъясняетъ по представленію министра комерціи права иностранцевъ на вступленіе въ вѣчное Россіи подданство и записываніе въ купечество [6]) и городское состояніе [7]). Къ его компетенціи по положенію Комитета Министровъ въ 1840 г. отнесены дѣла по увольненію изъ русскаго подданства [8]).

Такъ, далѣе, Сенатъ опредѣляетъ права отосланныхъ изъ духовнаго вѣдомства церковниковъ, права и порядокъ приписки церковно-служительскихъ дѣтей въ купечество и мѣщанство [9]). Особенное вниманіе Сената привлекало къ себѣ купеческое сословіе и поступленіе въ него [10]).

Податное состояніе и „выключка" изъ него конечно даетъ не мало дѣла Сенату [11]).

---

[1]) П. С. З., № 23017.
[2]) П. С. З., № 22840.
[3]) П. С. З., № 28160.
[4]) П. С. З., № 20897.
[5]) П. С. З., № 20103.
[6]) П. С. З., № 22533.
[7]) П. С. З., № 1737.
[8]) П. С. З., № 13210.
[9]) П. С. З., №№ 20491 и 21811.
[10]) П. С. З., №№ 21479, 21484, 22278, 24588, 27747 и 29145. 2 П. С. З., № 4687 и слѣд.
[11]) П. С. З., №№ 21130, 22232, 22265, 28469 и 29007.

Въ 1806 году Сенатъ дозволяетъ врачебнымъ управленіямъ принимать въ лекарскіе помощники, безъ выключки изъ податного сословія, въ видахъ облегченія пополненія состава фельдшеровъ [1]), въ 1822 году опредѣляетъ, въ какихъ случаяхъ можно принимать въ канцелярское званіе изъ податного состоянія [2]). Дворянское сословіе, конечно, привлекаетъ вниманіе Сената не мало; уже инцидентъ въ 1803 г. въ достаточной мѣрѣ освѣщаетъ отношеніе Сената къ этому вопросу. Утвержденіе дворянскихъ родовъ было однимъ изъ постоянныхъ занятій Герольдіи. Наблюденіе за правильностью дворянскихъ выборовъ, пополнявшихъ, между прочимъ, въ значительной степени ряды служилаго сословія, составляло одну изъ постоянныхъ заботъ Сената въ области управленія [3]). И по Высочайше утвержденному положенію 6 декабря 1831 г. о порядкѣ дворянскихъ выборныхъ собраній [4]) на Сенатъ возложена охрана правъ дворянина. Вниманіе Сената привлекало и однодворческое сословіе [5]).

Когда въ 1832 г. было создано новое сословіе почетныхъ гражданъ, потомственныхъ и личныхъ, то причисленіе къ сословію, выдача грамотъ потомственнымъ и свидѣтельствъ личнымъ была возложена на Департаментъ Герольдіи [6]).

Удаленіе изъ своей среды порочныхъ членовъ обществами по мірскимъ приговорамъ поставлено было тоже подъ высшій надзоръ Сената.

3. Завѣдываніе казенными землями.

Земельное дѣло неизмѣнно всегда стояло подъ охраною, а долгое время и подъ управленіемъ Сената. Сенатъ былъ не только хранитель закона, но наиболѣе довѣренный хранитель казеннаго добра. Въ качествѣ хранителя этого рода онъ долгое время принималъ участіе въ финансовомъ управленіи и прежде всего завѣдывалъ главнѣйшими доходными статьями казны: питейнымъ и солянымъ дѣлами. Въ качествѣ охранителя казеннаго

---

[1]) П. С. З., № 21985.
[2]) П. С. З., № 29106.
[3]) П. С. З., №№ 21812, 27247, 28143 и слѣд.
[4]) 2 П. С. З., № 4989.
[5]) 2 П. С. З., №№ 21332, 28469 и слѣд.
[6]) 2 П. С. З., № 5284, §§ 12—14.

интереса онъ же утверждалъ всѣ торги по поставкамъ въ казну и по продажѣ казеннаго имущества, когда дѣло шло о „знатныхъ“ суммахъ, превышавшихъ 10.000 рублей. Понятно, поэтому, само собою, онъ же являлся и хранителемъ того громаднаго земельнаго фонда, которымъ, главнымъ образомъ, обезпечивалось благосостояніе такого чисто земледѣльческаго народа, какъ русскій. Этотъ фондъ надо было не только хранить, но еще населять людьми; раздавая этотъ фондъ населенію, извлекать такимъ путемъ доходъ. Отсюда естественно само собою вытекала забота о надѣленіи казенныхъ крестьянъ землею. Съ другой стороны, въ неразрывной связи съ земельнымъ и воднымъ богатствомъ, стояли такъ называемыя оброчныя статьи: ловля рыбъ и водяныя мельницы. Этими оброчными статьями надо было тоже надѣлять крестьянъ, а съ другой стороны эти статьи надо было отдавать для эксплоатированія въ аренду по договорамъ. Наконецъ все это земельное владѣніе, какъ казенное, такъ и частное, надо было упорядочивать проведеніемъ границъ между владѣніями разныхъ собственниковъ. Въ томъ же Межевомъ департаментѣ Сената, который вѣдалъ это послѣднее дѣло, сосредоточено было попеченіе и о всемъ земельномъ фондѣ. Сенатъ самъ раздавалъ земли только казеннымъ крестьянамъ, платившимъ оброкъ, а вѣдь это въ сущности въ то время было единственнымъ способомъ извлеченія изъ земли доходовъ. Наоборотъ, не злоупотребляя самъ раздачей, онъ обнаруживалъ злоупотребленія другихъ учрежденій и, не стѣсняясь никакими давностными сроками, старался хоть что нибудь сохранить для казны изъ растраченнаго другими имущества. Такъ, по его всеподданнѣйшему докладу получило разрѣшеніе въ 1804 г. громадное дѣло о незаконной раздачѣ Вотчинной коллегіей въ 1714—1736 годы пустыхъ земель разнымъ лицамъ безвозмездно. По увѣренію Сената были розданы сотни тысячъ десятинъ даромъ. И Сенатъ не могъ конечно съ этимъ помириться и потому, опредѣливъ, какія во время раздачи существовали покупныя цѣны на земли (смотря по мѣстности 1—6 руб. за десятину), Сенатъ рѣшилъ взыскать хотя бы соотвѣтствующія суммы [1]). Мало того, въ предѣлахъ, возможныхъ для него, Сенатъ велъ борьбу съ людьми, находящимися „въ случаѣ“, и от-

---

[1]) П. С. З., № 21536.

стаивалъ отъ фаворитовъ интересы казны и крестьянъ. Такъ въ 1801 г. [1]) онъ всеподданнѣйшимъ докладомъ добился „удовольствованія“ крестьянъ казеннаго вѣдомства положенною пропорціею земли предпочтительно передъ тѣми лицами, коимъ оныя Всемилостивѣйше пожалованы. Въ 1808 г. [2]) Сенатъ постановляетъ о взысканіи денегъ съ владѣльцевъ за оставленныя въ ихъ владѣніи казенныя земли. Наткнувшись въ 1801 г. при размежеваніи на различныя давнишнія завладѣнія, онъ распорядился объ оставленіи за владѣльцами казенныхъ земель, которыми они завладѣли до 1762 г. [3]).

Но главною его заботою, какъ уже сказано выше, было надѣленіе казенныхъ крестьянъ земельными угодьями. Такъ, онъ утверждаетъ неоднократно правила о надѣленіи землею казенныхъ крестьянъ въ разныхъ мѣстностяхъ Имперіи [4]). Эта функція настолько несомнѣнно принадлежала Сенату, что и въ царствованіе Императора Николая I въ 1826 г. [5]), Межевому департаменту Правительствующаго Сената предоставлено было безъ всякихъ рапортовъ утверждать надѣленіе казенныхъ крестьянъ до 15-десятинной пропорціи. Впрочемъ, даже Комитетъ Министровъ видимо признавалъ Сенатъ надежнымъ хранителемъ казеннаго добра и еще въ 1826 году предписалъ казеннымъ палатамъ, чтобы онѣ не приводили предположеній о выдѣлѣ частнымъ лицамъ изъ въѣзжихъ казенныхъ лѣсовъ участковъ, не представивъ предварительно Сенату. [6]) Лѣсъ вообще, его охраненіе и продажа вызывали усиленную дѣятельность Сената [7]).

Сенатъ отводилъ земельныя угодья частнымъ лицамъ для культурныхъ цѣлей: разведенія шелководства [9]), для устройства рыболовныхъ заведеній [8]).

Органомъ Сената въ этомъ дѣлѣ, собственно въ части, касающейся надѣленія и храненія, являлись казенныя палаты.

[1]) П. С. З., № 20033.
[2]) П. С. З., № 22861.
[3]) П. С. З., № 20347.
[4]) П. С. З., №№ 20426, 24411, 24895, 29442 и слѣд.
[5]) 2 П. С. З., № 597.
[6]) 2 П. С. З., № 62.
[7]) П. С. З., №№ 20095, 22332, 22333, 27803 и 27823.
[8]) П. С. З., № 20048.
[9]) П. С. З., № 24207.

Онъ установилъ для нихъ порядокъ дѣлопроизводства по этимъ дѣламъ [1]).

Сенатъ прибѣгалъ къ эксплоатированію земельнаго богатства и путемъ отдачи въ аренду цѣлыхъ имѣній [2]) и отдѣльныхъ оброчныхъ статей, какъ поселеніямъ, такъ и частнымъ лицамъ [3]).

Въ 1811 г. министръ финансовъ добился отъ Сената [4]) указа, чтобы дѣла о надѣленіи казенныхъ крестьянъ землею, о притязаніяхъ частныхъ лицъ на казенныя земли и о сдачѣ оброчныхъ статей въ аренду предварительно, до Сената, поступали на заключеніе министерства финансовъ.

Важною стороною упорядоченія земельнаго дѣла въ Россіи являлось межеваніе. И здѣсь Сенатъ въ полномъ смыслѣ былъ хозяиномъ дѣла. Онъ и законодательствовалъ, и управлялъ, и судилъ.

Но и въ этой области компетенція Сената постепенно сокращается рядомъ законодательныхъ актовъ. Въ 1819 г. послѣдовало Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта о новомъ устройствѣ межевого корпуса, которому придавалась болѣе бюрократическая и независимая отъ Сената организація. Но все же и по этому закону инструкція межевому корпусу утверждалась Сенатомъ, о проступкахъ чиновъ корпуса слѣдовало доносить Сенату (ст. ст. 2, 4, 8 и друг.).

Именнымъ указомъ 17 іюня 1836 г. [5]) было образовано отдѣльное Управленіе главнаго директора межевого корпуса подъ завѣдываніемъ и надзоромъ министра юстиціи. Къ этому управленію отошла вся распорядительная часть и ему подчинены были всѣ мѣстные землемѣры, за межевой же канцеляріей „въ непосредственной зависимости отъ Правительствующаго Сената“ оставлены были только судебныя дѣла. Высочайше утвержденное 24 августа 1850 г. [6]) Преобразованіе межевого корпуса нисколько не отразилось на положеніи Сената.

---

[1]) П. С. З., № 20655.
[2]) П. С. З., № 20801, 22218.
[3]) П. С. З., №№ 19967, 19971, 20492, 20692, 20933, 21206, 21295, 21576, 22162, 22179 и слѣд.
[4]) П. С. З., № 24922.
[5]) П. С. З., № 9315.
[6]) П. С. З., № 24420.

Но, конечно, какъ эти законодательные акты, такъ и послѣдовавшее въ 1837 году образованіе Министерства государственныхъ имуществъ, привели на практикѣ мало по малу къ тому, что вся распорядительная власть въ земельномъ дѣлѣ перешла отъ Сената къ другимъ, построеннымъ на бюрократическомъ началѣ, органамъ.

И. Финансовое управленіе.

Широкое участіе Сената въ финансовомъ управленіи объясняется его обязанностями по охраненію казеннаго имущества и казеннаго интереса. Выше описана дѣятельность Сената по охраненію одного изъ главныхъ видовъ казеннаго добра—народнаго земельнаго фонда. Но, конечно, Сенатъ не могъ не привлекаться и къ участію въ финансовомъ управленіи, т. е. къ собиранію и расходованію народныхъ денегъ; онъ долгое время признавался и по закону и фактически высшимъ, послѣ Государя, оберегателемъ казеннаго интереса, т. е. въ сущности народныхъ денегъ, поступавшихъ тѣмъ или инымъ путемъ въ государственное казначейство.

Сенатъ печется о взиманіи податей и устанавливаетъ порядокъ взиманія таковыхъ [1]), входитъ къ Государю съ докладами о правилахъ взысканія податей съ владѣльцевъ казенныхъ земель [2]), о недоимкахъ [3]) и т. д., и Государь Александръ I вполнѣ признаетъ значеніе Сената въ этомъ дѣлѣ. Такъ, въ 1801 г. Онъ поручаетъ ему препроводить начальникамъ губерній утвержденные Имъ штаты губерній, съ тѣмъ, чтобы губернаторы чрезъ Сенатъ представляли Государю предположенія о необходимыхъ для выполненія штатовъ расходахъ [4]). Обязанности и права Сената въ этомъ дѣлѣ были такъ велики, что въ 1824 г. [5]), когда вообще его власть исполнительная шла быстро на убыль, онъ предписываетъ тѣмъ не менѣе казеннымъ палатамъ доносить въ ежемѣ-

---

[1]) П. С. З., № 22112.
[2]) П. С. З., № 20979.
[3]) П. С. З., № 22312.
[4]) П. С. З., № 20099.
[5]) П. С. З., № 30001.

сячныхъ вѣдомостяхъ не только о наличныхъ суммахъ, но и о томъ, сколько должно было бы быть по книгамъ. Конечно, онъ удѣляетъ много своего вниманія самому порядку непосредственнаго береженія, пересылки и храненія казенныхъ денегъ, а равно назначеніямъ и дѣятельности мѣстнаго казеннаго управленія [1]). Къ нему обращается въ 1809 г. государственный казначей за указаніемъ, куда направлять фальшивую монету (онъ указалъ на монетный дворъ) [2]). Онъ печется о правильной продажѣ гербовой бумаги и сборѣ гербовыхъ пошлинъ [3]). Но особенно близкое участіе Сенатъ принимаетъ въ управленіи: 1) питейнымъ дѣломъ, 2) солянымъ дѣломъ, 3) въ утвержденіи торговъ, подрядовъ, поставокъ, смѣтъ, 4) въ сложеніи недоимокъ, безнадежныхъ взысканій, 5) въ завѣдываніи земскими повинностями.

1) Питейное дѣло. Собственно по этому дѣлу имѣется указовъ Сената больше даже, чѣмъ по рекрутскому дѣлу. Оно и понятно, если имѣть въ виду, что въ вѣдѣніи Сената, несмотря на образованіе министерствъ, находилось все это дѣло, во всемъ объемѣ, отъ самаго главнаго: выработки каждые четыре года условій для содержанія откуповъ и утвержденія торговъ на откупъ, до такихъ мелочей, какъ наблюденіе за „недѣланіемъ бутылокъ и штофовъ неуказаннаго размѣра“ [4]).

Главное, т. е. отдача съ торговъ на откупъ питейныхъ сборовъ на четырехлѣтіе, происходило такъ. За годъ или даже два до конца договора съ откупщиками въ Сенатѣ изъ сенаторовъ образовывался по выбору комитетъ, въ трудахъ его участвовали представители Министерства финансовъ и внутреннихъ дѣлъ, а впослѣдствіи и государственныхъ имуществъ. Въ представлявшейся въ этотъ комитетъ министромъ финансовъ запискѣ предлагались, по указанію практики, измѣненія въ дѣйствующихъ условіяхъ откупа. Комитетъ разрабатывалъ окончательныя условія, представлялъ ихъ въ Первый департаментъ Сената, откуда они шли на Высочайшее утвержденіе, сначала непосредственно, а потомъ чрезъ Государственный Совѣтъ. Послѣ воспослѣдованія Высочайшаго соизволенія, происходилъ вызовъ желающихъ

---

[1]) П. С. З., №№ 20479, 21214, 21289, 21308, 21471 и слѣд.
[2]) П. С. З., № 23552.
[3]) П. С. З., №№ 21633, 24384, 26158, 27628, 27724; 2 П. С. З., № 42 и слѣд.
[4]) П. С. З., № 21768.

и торги въ самомъ Сенатѣ, отъ коего окончательно и зависѣло утвержденіе таковыхъ. Условія откупа представляли изъ себя многостатейный сложный актъ, при выработкѣ коего Сенату рекомендовалось: „разсмотрѣвъ во всей подробности замѣчанія министра финансовъ, сообразить оныя съ различными, до свѣдѣнія Сената доходившими, неудобствами, временемъ и обстоятельствами допущенными“ [1]). Сенату указывалось, что торги на винные откупа происходятъ въ Сенатѣ „съ нарочитымъ благоустройствомъ“ [2]) и предлагалось назначить сроки казеннымъ палатамъ и себѣ. Въ указахъ иногда оговаривалось „о представленіи Сенату „дѣлать въ условіяхъ для содержанія тѣхъ сборовъ перемѣны“ [3]).

Въ 1817 году [4]) были изданы Уставъ о питейномъ сборѣ и Учрежденіе для управленія питейнаго сбора. Хотя согласно этому уставу (§ 46) министръ финансовъ имѣетъ „въ непосредственномъ начальствѣ“ всѣ мѣста и лица, завѣдующія дѣломъ, но на торги онъ испрашиваетъ утвержденія Правительствующаго Сената (§ 50); выработанныя казенными палатами и одобренныя министромъ финансовъ предположенія о числѣ питейныхъ домовъ и мѣстахъ для ихъ заведенія идутъ на утвержденіе Сената (§ 89). Казенныя палаты по веденію этого дѣла подвергаются отвѣтственности предъ Правительствующимъ Сенатомъ по представленіямъ министра финансовъ (§ 121). Но и послѣ изданія этого устава условія на откупъ вырабатывались въ Сенатѣ [5]).

Конечно, кромѣ этого основного вопроса, компетенціи Сената подлежалъ рядъ другихъ вопросовъ, естественно возникавшихъ при веденіи этого громаднаго дѣла. Тутъ и вопросъ о личномъ составѣ чиновъ (пристава по питейнымъ дѣламъ); для Петербурга Сенатъ входилъ къ Государю съ особымъ докладомъ [6]), и вопросы о питейныхъ домахъ, ихъ числѣ, замѣнѣ сгорѣвшихъ новыми и о безконечныхъ взысканіяхъ съ неисправныхъ откупщиковъ, не желающихъ брать вино изъ казенныхъ магазиновъ, о клейменіи водокъ, о разрѣшеніи жителямъ нѣ-

[1]) П. С. З., № 21913.
[2]) П. С. З., № 23517.
[3]) П. С. З., № 25635.
[4]) П. С. З., № 26704.
[5]) П. С. З., №№ 23199 и 31511.
[6]) П. С. З., № 22401.

которыхъ мѣстностей курить вино [1]). Въ 1815 г. былъ образованъ изъ сенаторовъ по Высочайшему назначенію особый комитетъ для окончанія дѣлъ объ обнаруженныхъ мѣстными по губерніямъ комиссіями недоимкахъ по питейному сбору. Комитетъ этотъ, исполнивъ возложенную на него задачу, представилъ Первому департаменту Сената докладъ и за окончаніемъ возложеннаго на него порученія былъ закрытъ въ 1816 г. [2]).

2) **Соляное дѣло.** Это дѣло тоже находилось, подъ высшимъ руководствомъ Сената на тѣхъ же началахъ, какъ и питейное дѣло. Въ 1817 году Сенатъ вошелъ непосредственно къ Государю съ подробнымъ разностороннимъ докладомъ о веденіи всего соляного дѣла, и докладъ этотъ былъ Высочайше утвержденъ [3]). Сенатъ устанавливалъ цѣну на соль [4]), накладывалъ взысканія за неисправную поставку соли [5]), на казенныя палаты за неправильныя дѣйствія по соляной операціи [6]), устанавливалъ порядокъ пріема соли [7]). Въ 1818 г. [8]) былъ утвержденъ Уставъ о соли и Учрежденіе солянаго управленія. Согласно § 55 устава совѣтники соляного вѣдомства въ казенной палатѣ назначались Правительствующимъ Сенатомъ по представленію министра финансовъ. Условія для торговъ на соль вырабатывались министромъ финансовъ и приводились въ исполненіе съ разрѣшенія Правительствующаго Сената (§ 65). Но повидимому и этотъ видъ власти исполнительной отошелъ въ царствованіе Императора Николая I отъ Сената. Въ 1826 г. утверждены цѣны на соль Государственнымъ Совѣтомъ, безъ доклада Сената [9]).

3. **Торги, подряды, поставки, контракты, смѣты.** И эта часть государственнаго хозяйства долгое время состояла подъ руководствомъ и высокою и безпристрастною охраною Сената. Еще въ 1822 г. Сенатъ входилъ съ всеподданнѣйшимъ

---

[1]) П. С. З., №№ 21082, 21303, 27367, 22121, 23541, 24886, 26104, 26336, 24793 и 25881.
[2]) П. С. З., №№ 25876 и 26340.
[3]) П. С. З., № 26679.
[4]) П. С. З., №№ 20315 и 20316.
[5]) П. С. З., № 26726.
[6]) Арх. Гос. Сов., т. IV, 28 апрѣля 1810 г.
[7]) П. С. З., №№ 27707 и 27795.
[8]) П. С. З., № 27448.
[9]) 2 П. С. З., № 97.

докладомъ о порядкѣ торговъ, и таковой докладъ былъ Высочайше утвержденъ [1]). Сенатъ былъ высшею инстанціей по производству торговъ; на сумму свыше 10 тысячъ рублей торги въ началѣ столѣтія производились обязательно въ Сенатѣ, только контракты на поставки изъ суммъ, получаемыхъ отъ земскихъ повинностей, могли заключаться безъ разрѣшенія Сената и на сумму свыше 10 тысячъ рублей [2]). Въ царствованіе Императора Александра I компетенція Сената по торгамъ и всякимъ сдѣлкамъ казны на сумму свыше 10 тысячъ рублей была нерушима; пермскому и вятскому генералъ-губернатору былъ посланъ въ этомъ смыслѣ въ 1809 г. [3]) строгій именной указъ. Но въ царствованіе Императора Николая I положеніе нѣсколько измѣнилось, вслѣдствіе введенія счета на серебро вмѣсто счета на ассигнаціи. Высочайше утвержденнымъ 17 октября 1830 г. Положеніемъ о обязательствахъ частныхъ лицъ съ казною предѣлы компетенціи Сената по этого рода дѣламъ были измѣнены: договоры съ казною на сумму до 10 тысячъ рублей утверждаются казенными палатами, на сумму отъ 10 до 25 тысячъ рублей губернаторами, а по земскимъ повинностямъ на всякую сумму; на сумму отъ 25—50 тысячъ руб. договоры утверждаются министрами и лишь свыше 50 тысячъ рублей—Сенатомъ. Согласно съ этими измѣненіями по докладу Сената въ 1842 г. былъ опредѣленъ и порядокъ утвержденія договоровъ поставокъ на городскія суммы [4]). Эти предѣлы для договоровъ поставки на городскія суммы были нѣсколько понижены въ 1853 г. [5]), а именно утверждали договоры губернаторы до 10 тысячъ и Министерство внутреннихъ дѣлъ до 30 тысячъ рублей. Въ 1832 г. 25 іюля [6]) было Высочайше утверждено Положеніе о порядкѣ описи, оцѣнки и публичной продажи имуществъ. Согласно §§ 212, 214, 216, 248 этого положенія рѣшеніе Сената требуется, если цѣна, предложенная на торгахъ, ниже оцѣнки; въ такомъ случаѣ Сенатъ назначаетъ мѣсто для новыхъ торговъ. Если взысканіе казенное и цѣна, предложенная на торгахъ, не покрываетъ взысканія, то опять таки слѣдуетъ испрашивать указанія Сената.

---

[1]) Мнѣніе Гос. Сов. I, № 29044.
[2]) П. С. З., № 22955.
[3]) П. С. З., № 24092.
[4]) Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. экон. 1842 г., № 53.
[5]) П. С. З., № 27185.
[6]) 2 П. С. З., № 5464.

Но не въ томъ только произошло измѣненіе въ царствованіе Императора Николая I, что были отодвинуты предѣлы компетенціи Сената по торгамъ на продажу казеннаго имущества, на продажу частнаго имущества по казённымъ взысканіямъ, на поставки въ казну и городамъ; измѣненія произведены и другими путями.

Такъ въ 1831 г. былъ изобрѣтенъ сначала въ Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, а затѣмъ распространенъ и для другихъ Министерствъ „хозяйственный" способъ возведенія казенныхъ построекъ и заготовленій. Въ соотвѣтственныхъ правилахъ [1]) не говорится уже ни слова о надзорѣ Сената, ни о предѣльной суммѣ, ни о фактическомъ контролѣ. Лишь по „окончаніи" хозяйственныхъ „операцій" счета и книги препровождаются въ казенную палату или въ государственную экспедицію для ревизіи счетовъ.

Въ томъ же году [2]) былъ установленъ и новый порядокъ утвержденія смѣтъ; на мѣстахъ смѣты утверждались губернаторами до 10 тысячъ рублей, а въ столицахъ на неограниченную сумму строительнымъ комитетомъ Министерства внутреннихъ дѣлъ.

Замѣчается и другое умаленіе компетенціи Сената. Послѣдняя по этого рода дѣламъ распространялась всегда какъ на гражданское, такъ и на военное вѣдомство [3]). Но съ образованіемъ военнаго министерства и военнаго совѣта, компетенція Сената отошла по дѣламъ этого министерства къ военному совѣту. Лишь какъ то случайно утвержденіе поставокъ, торговъ и т. п. по военно-учебнымъ заведеніямъ и Пажескому корпусу сохранилось до 1842 г. за Сенатомъ и лишь въ этомъ году утвержденіе торговъ для этихъ заведеній передано военному совѣту [4]).

Но прежде чѣмъ все это умаленіе компетенціи Сената состоялось на основаніи общихъ учрежденій, Сенату пришлось выдержать настоящую борьбу съ бюрократическими вѣдомствами.

Уже въ первый годъ царствованія Императора Николая I было сдѣлано отступленіе отъ общихъ правилъ для Кавказа и

---

[1]) 2 П. С. З., № 4787.
[2]) 2 П. С. З., № 4805.
[3]) П. С. З., №№ 21692, 23211 и слѣд.
[4]) 2 П. С. З., № 15670.

на основанiи Положенiя Комитета Министровъ [1]) было разрѣшено строительному комитету при кавказскихъ минеральныхъ водахъ, съ утвержденiя главноначальствующаго на Кавказѣ, безъ разрѣшенiя Сената, заключать сдѣлки на сумму до 50 тысячъ.

Но Сенату и по отдѣльнымъ дѣламъ приходилось вести борьбу съ вѣдомствами, которыя стремились обратить контроль Сената въ пустую формальность, или просто его обойти. Въ 1828 г. [2]) Сенатъ въ Общемъ первыхъ трехъ департаментовъ собранiи разсматривалъ рапортъ военнаго министра по заключенiю контракта съ купцомъ Коростелевымъ на постройку при Гельсингфорскомъ военномъ госпиталѣ казенныхъ деревянныхъ строенiй. Сенатъ приказали: „Поелику при рапортѣ не приложено плановъ и смѣтъ, безъ коихъ Правительствующiй Сенатъ не можетъ сдѣлать ближайше истиннаго и точнаго заключенiя, соблюдена ли была въ семъ дѣлѣ всевозможная бережливость и сохраненъ ли казенный интересъ, какъ Его Императорскимъ Величествомъ по сему дѣлу повелѣно, Высочайшимъ же указомъ 1784 г. февраля 20 по поводу происшедшихъ безпорядковъ въ поставкѣ провiанта велѣно вообще о всѣхъ подрядахъ въ случаѣ, буде контракты выше 10.000 рублей, представлять въ Правительствующiй Сенатъ обстоятельно и съ приложенiемъ условiй, то и предписать военному министру, чтобы для соображенiя цѣны доставилъ планы и смѣты, а для предупрежденiя на будущее время подобныхъ настоящему затрудненiй предписать указами всѣмъ министрамъ, генералъ-губернаторамъ и друг.“. Видимо указъ не понравился военному министру, ибо онъ въ томъ же году испросилъ себѣ Именной указъ [3]) о дозволенiи заключать контракты по подряду комиссарiатскихъ вещей на сроки 1828 и 1829 г.г. на сумму свыше 10.000 р. безъ разрѣшенiя Сената, если цѣны не выше 1826 и 1827 г.г., а если выше, то представлять Правительствующему Сенату, но съ тѣмъ, чтобы представленiя такiя разсматриваемы были въ первомъ же присутствiи по полученiи.

Въ томъ же году Сенату пришлось послать указы всѣмъ министрамъ, чтобы въ представленiяхъ о подрядахъ сообщались мѣстныя справочныя цѣны на тѣ предметы, кои входятъ

---

[1]) 2 П. С. З., № 653.
[2]) 2 П. С. З., № 1656.
[3]) 2 П. С. З., № 1728.

въ составъ подряда [1]), и разъяснить Морскому министерству, что смѣты по подрядамъ на постройки и по частямъ построекъ должны быть представляемы въ Сенатъ, если вся постройка въ цѣломъ обойдется свыше 10.000 р. [2]).

5) Земскія повинности. Опредѣленіе размѣра этихъ мѣстныхъ налоговъ было тоже дѣломъ Сената.

Въ 1801 г. Императоръ Александръ I въ указѣ Сенату [3]) говорилъ: „Мы признали нужнымъ, чтобы Правительствующій Сенатъ, обративъ на сіе особенное вниманіе, занялся средствами привести сію часть народной повинности въ надлежащую ясность и опредѣлительность".

Въ 1805 г. [4]) Сенату Высочайше повелѣно образовать по выбору комитетъ для уравненія земскихъ повинностей по всей Имперіи и выработки положенія и смѣтъ. Комитетъ для уравненія земскихъ повинностей во всемъ государствѣ издавалъ указы, требовалъ присылки по приложеннымъ образцамъ свѣдѣній о средствахъ мѣстныхъ жителей и т. д. [5]). Въ ноябрѣ 1819 г. комитетъ представилъ свое заключеніе въ Общее собраніе Правительствующаго Сената, а 26 декабря 1820 г. [6]) комитетъ былъ закрытъ за окончаніемъ своихъ трудовъ [7]). Сенату приходилось по вопросу о земскихъ повинностяхъ входить къ Государю и съ особыми докладами [8]).

Въ 1851 г. [9]) въ силу Высочайше утвержденныхъ правилъ новаго устройства земскихъ повинностей обязанности Сената въ этомъ дѣлѣ окончательно перешли къ особому совѣщательному присутствію.

6) Сложеніе безнадежныхъ поступленій. Такое сложеніе недоимокъ всякаго рода, за все описываемое время до 1842 г., входило въ несомнѣнную компетенцію Сената; въ этой компетенціи у Сената не было конкурента, даже, наоборотъ, это безнадежное дѣло во всѣ времена стремились передать Сенату, чтобы при помощи его авторитета въ охраненіи казеннаго

[1]) 2 П. С. З., № 1941.
[2]) 2 П. С. З., № 2145.
[3]) П. С. З., № 20344.
[4]) П. С. З., № 21736.
[5]) П. С. З., № 28897.
[6]) П. С. З., № 28074.
[7]) 2 П. С. З., № 11115.
[8]) П. С. З., № 22392.
[9]) 2 П. С. З., № 25398.

интереса покончить съ безконечной перепиской. Въ 1822 г. [1]) Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ Сенату предоставлено, не входя, какъ въ 1806 г. къ Государю, слагать безнадежныя казенныя недоимки и маловажныя взысканія. Въ 1827 г. Сенату предоставлено постановлять о возвращеніи неправильныхъ или излишне взысканныхъ денегъ до 10 тысячъ рублей. Въ 1835 г. Сенату присваивается право прекращать производство объ убыткахъ казны, происшедшихъ отъ неизбѣжныхъ случаевъ. Въ 1838 г. [2]) власть Сената по сложенію безнадежныхъ взысканій на сумму свыше 10 тысячъ распространяется на Сибирь. По Учрежденію Государственнаго Совѣта 15 апрѣля 1842 г. [3]) дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій перешли въ вѣдѣніе Государственнаго Совѣта.

7) Сельскіе хлѣбные запасные магазины. И въ этомъ дѣлѣ Сенатъ занималъ въ качествѣ хранителя казеннаго, а слѣдовательно и общественнаго имущества руководящее положеніе. Отчеты и свѣдѣнія объ этихъ магазинахъ стекаются въ Сенатъ [4]), Сенатъ заботится о ихъ пополненіи и запрещаетъ губернаторамъ давать отсрочки обязаннымъ пополнять магазины безъ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ и своего [5]), опредѣляетъ порядокъ выдачи ссудъ [6]), освобождаетъ нѣкоторыхъ лицъ отъ взноса, входитъ по этому дѣлу съ неоднократными всеподданнѣйшими докладами, причемъ ему приходится испрашивать для якутскихъ провіантскихъ смотрителей назначенія на „утрусъ" и „упылъ"—500 пудовъ [7]).

К. Дѣла инославныхъ исповѣданій.

Въ отношеніи управленія дѣлами инославныхъ исповѣданій Сенатъ до 1817 г. въ сущности выполнялъ всѣ функціи государственной власти въ отношеніи къ церквамъ инославныхъ испове-

[1]) П. С. З., № 29280.
[2]) 2 П. С. З., №№ 1089, 8373 и 11373.
[3]) П. С. З., № 15518, ст. 23.
[4]) П. С. З., № 20321.
[5]) П. С. З., № 22080.
[6]) П. С. З., №№ 24525 и 24919.
[7]) П. С. З., №№ 22507—а и 22304.

даній. По докладу Сената 13 ноября 1801 г. [1]) возстановляется духовное и церковное правительство римско-католическаго закона въ Россіи. Въ 1803 г. по его же докладу устанавливается званіе генералъ-суперъ-интендента лютеранской церкви въ Петербургѣ [2]). Въ отношеніи католической церкви Сенатъ въ полномъ смыслѣ слова составляетъ высшую инстанцію по разрѣшенію какъ ея духовныхъ дѣлъ, такъ и имущественныхъ. Черезъ Сенатъ митрополитъ римско-католическихъ церквей испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе на свои предположенія; Сенатъ утверждаетъ правила для католическихъ монаховъ [3]), распоряжается объ устраненіи безпорядковъ по управленію, въ томъ числѣ и по привилегіямъ духовныхъ особъ [4]), регулируетъ положеніе уніатскихъ монаховъ [5]), устанавливаетъ порядокъ рѣшенія дѣлъ римско-католической коллегіи [6]), въ сущности осуществляетъ высшее завѣдываніе имуществами церкви [7]). Къ нему, какъ высшему государственному руководителю этой церкви, обращается съ вѣдѣніемъ Святѣйшій Синодъ по закону о бракосочетаніи православныхъ съ иновѣрными [8]). Когда 17 августа 1810 г. было образовано Главное управленіе духовныхъ дѣлъ, Сенатъ оказываетъ ему содѣйствіе, напримѣръ, въ полученіи отъ Римско-католической духовной коллегіи свѣдѣній о результатахъ объѣздовъ архіереевъ [9]). Въ 1817 году [10]), было учреждено Министерство духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, т. е. собственно присоединено къ послѣднему Главное управленіе духовныхъ дѣлъ. Въ силу §§ 132, 135 и 137 Учрежденія этого министерства правительственное завѣдываніе собственно духовными дѣлами церквей католической и лютеранской перешло отъ Сената къ этому министерству, а за Сенатомъ остались лишь дѣла этихъ церквей по судной части.

---

[1]) П. С. З., № 20033.
[2]) П. С. З., № 20589.
[3]) П. С. З., №№ 20939, 21160 и 21193.
[4]) П. С. З., № 21033.
[5]) П. С. З., №№ 20903 и 21291.
[6]) П. С. З., № 22287.
[7]) П. С. З., №№ 21145, 21394 и 21586.
[8]) П. С. З., № 24233.
[9]) П. С. З., № 26660.
[10]) П. С. З., № 27106.

VII. Власть судебная.

Власть судебная является неотъемлемою принадлежностью Сената во всѣ времена его существованія. И до 1864 г. Сенатъ былъ высшимъ въ Имперіи судилищемъ и притомъ именно судилищемъ, а не кассаціоннымъ судомъ, руководящимъ лишь чрезъ свои рѣшенія дѣятельностью судовъ, разсматривающихъ дѣла по существу. Сенатъ считался лучшимъ въ Имперіи судомъ, это былъ судъ по крайней мѣрѣ нелицепріятный,—къ сожалѣнію, какъ извѣстно, этого нельзя было сказать про другіе дореформенные суды. Понятно поэтому также, что къ этому высшему, лучшему судилищу тянулось все, что было привилегированнымъ; право судиться въ Сенатѣ было по уголовнымъ дѣламъ преимуществомъ сословнымъ: сюда поступали дѣла дворянъ, почетныхъ гражданъ, чиновниковъ; здѣсь судились за должностныя преступленія всѣ первые чины губерніи, предсѣдатели палатъ и прокуроры и даже органы центральнаго управленія. Сюда же законодатель сталъ послѣдовательно направлять все, что онъ признавалъ заслуживающимъ особаго вниманія. Сюда поступали уголовныя дѣла, возникшія по Высочайшимъ повелѣніямъ [1]), возбуждаемыя при сенаторской ревизіи [2]), дѣла, по коимъ было много обвиняемыхъ или вмѣстѣ съ крѣпостными обвинялись и помѣщики [3]), дѣла о малолѣтнихъ преступникахъ [4]), дѣла, по которымъ состоялся приговоръ палаты, измѣнившій первоначальный приговоръ, въ виду обнаруженныхъ губернаторомъ новыхъ данныхъ [5]). Но люди „низшаго состоянія" проникали сюда лишь постепенно и медленно. Сенатъ былъ ревизіонной и апелляціонной инстанціей для самыхъ разнообразныхъ судовъ: для комиссій въ Константинополѣ, для Дерптскаго университетскаго суда [6]), даже для военныхъ судовъ, когда они

[1]) П. С. З., № 27005.
[2]) П. С. З., № 27057.
[3]) П. С. З., № 27457.
[4]) П. С. З., № 22144.
[5]) 2 П. С. З., № 4235.
[6]) П. С. З., № 18302.

судили дворянъ, виновныхъ въ корчемствѣ съ насильственнымъ сопротивленіемъ властямъ [1]). Но былъ ли и могъ ли быть этотъ судъ при условіяхъ судоустройственныхъ и судопроизводственныхъ того времени не только хорошимъ, но даже удовлетворительнымъ судомъ? Можно ли было говорить о правосудіи въ странѣ, въ которой многіе милліоны людей были подсудны домашнему суду своихъ крѣпостныхъ владѣльцевъ, гдѣ судами первой инстанціи были органы полиціи, и гдѣ всѣ суды мѣстные были мѣстомъ кормленія бѣдныхъ дворянъ? Что могъ сдѣлать Сенатъ, во всей своей дѣятельности строго придерживавшійся закона, когда сами законы въ области правосудія были вполнѣ неудовлетворительны, когда ему поневолѣ по дѣламъ уголовнымъ приходилось поддерживать теорію формальныхъ доказательствъ и взыскивать судебныя пошлины съ явно невиннаго, а безъ представленія таковыхъ оставлять жалобы ихъ безъ разсмотрѣнія. Въ области законодательства и управленія Сенатъ былъ несомнѣнно свободнѣе, чѣмъ въ области правосудія, и дѣятельность его тамъ была полезнѣе для страны.

Но конечно въ эти тяжелыя времена для русскаго правосудія вообще и сенатскаго въ томъ числѣ появлялись свѣтлыя энергичныя личности, которыя будили Сенатъ и находили отголосокъ, если не въ малочисленномъ составѣ департаментовъ, то въ общихъ собраніяхъ Сената. Однимъ изъ такихъ лицъ былъ выдающійся сенаторъ Московскихъ департаментовъ, генералъ отъ инфантеріи, баронъ Христофоръ Христофоровичъ фонъ-деръ-Ховенъ [2]).

[1]) 2 П. С. З., № 5083.

[2]) 16 лѣтъ (1856—1872 г. г.) онъ посвятилъ Сенату, но и до назначенія сенаторомъ въ своей военно-административной службѣ и въ дѣятельности губернаторской (Воронежъ, Гродно, Новгородъ) онъ былъ настоящимъ хранителемъ законности и безпощаднымъ врагомъ произвола какъ чиновничьяго, такъ и помѣщичьяго. У потомковъ сенатора фонъ-деръ-Ховена хранится его автобіографія, до сихъ поръ не изданная. Это въ высшей степени цѣнный очеркъ, дающій ясное представленіе о всемъ внутреннемъ строѣ Россіи 1830—1870 г. г., въ особенности же въ годы до освобожденія крестьянъ. Приведемъ нѣсколько примѣровъ изъ дѣятельности фонъ-деръ-Ховена. Откупщику сибирскаго округа Шепетильникову слѣдовало выдать изъ казны 60.000 р., но зять бывшаго откупщика Раевскій вошелъ въ милость у генералъ-губернатора кн. Горчакова, и рѣшено было выдать деньги по откупу не Шепетильникову, а Раевскому, а для того, чтобы оправдать произвольное распоряженіе, приказано было омскимъ судамъ засудить Шепетильникова; судъ исполнилъ приказаніе, присудивъ Шепетильникова къ лишенію всѣхъ правъ состоянія, и заключилъ въ

Общее положеніе Правительствующаго Сената въ царствованіе Императора Николая I.

Мы видѣли выше, при обозрѣніи отдѣльныхъ отраслей управленія, какъ именно въ царствованіе Императора Николая I власть исполнительная Сената окончательно, за небольшими исключеніями, перешла къ министерствамъ. Что же сталось съ главною функціею Сената—надзоромъ за законностью въ управленіи? Въ дѣйствительности этотъ надзоръ былъ слитъ въ царствованіе Императора Александра I съ управленіемъ, съ примѣненіемъ широкой, чисто начальнической, исполнительной власти Сената. Но когда эта власть ушла отъ Сената, то вмѣстѣ съ нею онъ лишился и власти надзора. Сенатъ былъ фактически лишенъ возможности осуществлять надзоръ, а для созданія юридически, въ законѣ, чистыхъ формъ надзора за законностью и административной юстиціей безъ власти управленія время было конечно неблагопріятное. Если установленіе такихъ формъ надзора не удалось въ царствованіе Императора Александра I, то тѣмъ менѣе возможно было оно въ послѣдующее царствованіе. Не то чтобы Императоръ Николай I не желалъ бы надзора за законностью, наоборотъ, это была одна изъ основныхъ идей Его царствованія, проводившаяся Имъ съ тою неумолимою послѣдовательностью и логичностью, которая придаетъ всему этому времени такой опредѣ-

тюрьму. Спасеніемъ своимъ Шепетильниковъ былъ обязанъ исключительно Ховену, который, будучи начальникомъ штаба, прямо подчиненнымъ Горчакову, не побоялся поѣхать въ Петербургъ и здѣсь чрезъ министра юстиціи добиться правосудія у Сената. Въ автобіографіи приведенъ рядъ интереснѣйшихъ особыхъ мнѣній Ховена въ бытность его сенаторомъ; перенося подачею ихъ дѣла въ Общее собраніе Московскихъ департаментовъ Сената, Ховенъ добивался осужденія вліятельныхъ виновныхъ, а главное — защиты невинныхъ жертвъ мѣстнаго произвола и ложныхъ доносовъ, которые невѣроятно процвѣтали тогда. Мы встрѣчаемъ здѣсь также рядъ дѣлъ по обвиненію въ религіозныхъ преступленіяхъ, когда въ дѣяніяхъ не было состава преступленія. Ховенъ добивался того, чтобы требовали подлинныя дѣла изъ палатъ и не довольствовались однѣми выписками. Когда дѣло доходило до платежа судебныхъ пошлинъ, какъ условія разсмотрѣнія уголовныхъ дѣлъ, Ховенъ нерѣдко самъ платилъ таковыя и тѣмъ давалъ Сенату возможность разсматривать дѣла. Въ запискѣ, представленной Ховеномъ въ Государственный Совѣтъ при выработкѣ проекта судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. (напечатана и имѣется въ дѣлѣ о преобразованіи судебной части), приведенъ рядъ не менѣе яркихъ примѣровъ мѣстнаго произвола и крайняго, хотя можетъ быть и вынужденнаго, формализма Сената; отъ этого формализма Ховену удавалось иногда сенаторовъ отклонять.

ленный, выдержанный стиль. Но формы осуществленія и проведенія въ жизнь этого надзора были избраны другія. Вмѣсто начала надзора коллегіи, начала, представляемаго Сенатомъ, было принято начало единоличнаго надзора, и этому началу было оказано неограниченное довѣріе. Основная мысль была выражена въ ст. 47 Основныхъ законовъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, уставовъ и учрежденій отъ Самодержавной власти исходящихъ". Для того, чтобы эта основная идея объ управленіи всею жизнью народною во всѣхъ подробностяхъ волею Монарха, выраженною въ законѣ, могла бы осуществиться на практикѣ, былъ изданъ Сводъ законовъ, получили новыя Учрежденія Государственный Совѣтъ, Министерства: военное, морское, государственныхъ имуществъ, губернское правленіе, былъ изданъ объемистый Наказъ губернаторамъ, дважды Уставъ цензурный, Уложеніе о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, рядъ инструкцій о порядкѣ производства дѣлъ въ Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и т. д., Уставъ евангелическо-лютеранской церкви, Учрежденіе межевого корпуса и т. д. За исполненіемъ этихъ законовъ наблюдалъ Государь какъ лично, такъ и чрезъ довѣренныхъ лицъ, собираемыхъ въ рядъ комитетовъ, въ которыхъ Онъ принималъ личное участіе: Комитетъ Министровъ, комитетъ кавказскій, комитетъ сибирскій, комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго, комитетъ по дѣламъ западныхъ губерній и другіе негласные комитеты [1]). Для осуществленія надзора за исполненіемъ министрами и Сенатомъ Высочайшихъ повелѣній въ 1827 г. [2]) повелѣно было всѣмъ губернаторамъ доносить Государю по Первому отдѣленію Собственной Его Величества канцеляріи о каждомъ полученномъ черезъ Сенатъ и министровъ Высочайшемъ повелѣніи. Кромѣ того Государь предписалъ министрамъ каждое первое число доносить Ему о дѣлахъ, ранѣе представленныхъ, но не получившихъ еще разрѣшенія [3]). Наконецъ для надзора за законностью въ странѣ было образовано въ 1826 г. III отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи. Въ п. I инструкціи,

[1]) Сб. Имп. Русск. Истор. Общ., т. 98. Императоръ Николай I въ совѣщательныхъ собраніяхъ.

[2]) 2 П. С. З., № 1334.

[3]) П. С. З., № 1380.

данной гр. Бенкендорфомъ своимъ подчиненнымъ, говорилось [1]) „обращать особенное ваше вниманіе на могущія произойти безъ изъятія во всѣхъ частяхъ управленія и во всѣхъ состояніяхъ и мѣстахъ злоупотребленія, безпорядки и закону противные поступки“.

При такихъ условіяхъ для надзора Сената оставалось немного мѣста.



[1]) Шильдеръ, Императоръ Николай I, т. I, стр. 408.

Б. Послѣ реформъ 60-хъ годовъ.

Общій обзоръ круга вѣдомства Сената и надзоръ его за центральными учрежденіями. Отдѣльные виды компетенціи Правительствующаго Сената.

Общій обзоръ круга вѣдомства Сената и надзоръ его за центральными учрежденіями.



Какъ мы видѣли выше, къ концу царствованія Императора Николая I, Сенатъ окончательно потерялъ и власть законодательную и власть исполнительную. Не только его значеніе въ строѣ государственной жизни умалилось до послѣдней степени, но, казалось, окончательно затерялась Петровская идея, положенная въ основаніе Сената — необходимость огражденія законности въ управленіи и порученіе этого охраненія первенствующей, независимой, коллегіи. Въ коллегіи болѣе не встрѣчалось надобности, единоличное начало торжествовало. Крымская война, завершившая этотъ періодъ, поднявшая духъ народа многочисленными подвигами севастопольскихъ героевъ, въ то же время ясно показала, что это единоличное начало, которому такъ слѣпо вѣрили, безсильно для обезпеченія не только законности, но даже простого порядка, простой честности въ управленіи. Необходимость коренныхъ преобразованій во всемъ строѣ стала убѣжденіемъ всего народа и начала этихъ преобразованій тоже не вызывали разногласій. Но о томъ, чтобы въ

новыхъ условіяхъ дать соотвѣтственную роль Сенату, чтобы призвать его на помощь въ новомъ дѣлѣ, какъ будто бы не было и мысли. Казалось и въ самомъ дѣлѣ Сенатъ превратился въ историческій памятникъ. Его законный фасадъ стоялъ почти нерушимымъ съ первыхъ годовъ XIX столѣтія; въ существѣ дѣла онъ почти безъ перемѣнъ стоитъ въ томъ же видѣ и нынѣ, но разница та, что къ началу царствованія Императора Александра II за этимъ фасадомъ не было жизни и повидимому не было данныхъ, чтобы она возобновилась. Для новаго вина, казалось, нужны были и новые мѣхи.

Такое отношеніе къ Сенату продолжалось долго, не менѣе первыхъ десяти лѣтъ царствованія Императора Александра II. Отъ многихъ старинный, болѣе чѣмъ вѣковой, фасадъ устарѣвшей архитектуры скрываетъ и нынѣ ту кипучую, вполнѣ современную жизнь, которой живетъ Сенатъ, скрываетъ то несомнѣнное обстоятельство, что дѣятельность Сената по прежнему, какъ и въ былыя времена, неразрывно сплетена со всѣми отраслями государственнаго строя и народной жизни. Быть можетъ новая роль Сената не всегда достаточно ясна потому, что она въ точности не опредѣлена въ какомъ либо обнимающемъ всѣ стороны дѣятельности Сената законѣ. Законодатель не издалъ новаго „Учрежденія“ Правительствующаго Сената. Въ старыхъ стѣнахъ Сената замѣтна новая жизнь, но жизнь эта возвратилась въ Сенатъ, не столько благодаря какой либо общей мѣрѣ законодателя, сколько благодаря новымъ условіямъ государственной жизни, цѣлому ряду новыхъ законовъ, косвенно отражавшихся на Сенатѣ, и, наконецъ, благодаря иниціативѣ частныхъ лицъ, благодаря частнымъ жалобамъ, въ основѣ которыхъ лежала не умирающая въ русскомъ народѣ вѣра въ Сенатъ, какъ хранилище законовъ, блюстителя законности, защитника невинности. Понятно поэтому, что эта перемѣна въ компетенціи и значеніи Сената произошла постепенно. Въ началѣ царствованія Императора Александра II, столь прославленнаго рядомъ крупнѣйшихъ и громаднѣйшихъ преобразованій, мы встрѣчаемся съ обломками прежней компетенціи Сената въ области управленія.

На Сенатъ по прежнему возлагается вызовъ, производство и утвержденіе торговъ по питейнымъ откупамъ [1]); по прежнему

---

[1]) П. С. З., № 32779.

въ именныхъ указахъ о наборѣ рекрутъ встрѣчается традиціонная фраза, „что успѣшное производство и окончаніе набора въ положенный срокъ возлагается на Сенатъ“ [1]. Сенатъ сохраняетъ нѣкоторую долю участія въ заботахъ о составѣ администраціи. 6 іюня 1858 г. упраздняется Инспекторскій департаментъ, учрежденный въ 1846 г., и обязанности его распредѣляются между разными правительственными учрежденіями [2]. На долю Сената удѣляется опредѣленіе на службу иностранцевъ и лицъ изъ податного состоянія на учебныя должности. По прежнему департаментъ Герольдіи производитъ за выслугу лѣтъ въ чины, причемъ за вѣрность данныхъ и выписокъ изъ формулярныхъ списковъ отвѣтственность падаетъ на представляющія къ производству административныя учрежденія (департаменты и друг.). Сенату же поручено веденіе списковъ чиновъ I—VIII классовъ. Какъ усматривается изъ Высочайше утвержденнаго въ 1862 г. доклада главноуправляющаго II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, къ компетенціи департамента Герольдіи по прежнему отнесены дѣла о замѣщеніи вакансій предсѣдателей судебныхъ палатъ и совѣстныхъ судовъ по тѣмъ губерніямъ, гдѣ эти должности замѣщаются кандидатами по выбору дворянства, опредѣленіе и увольненіе чиновниковъ въ прибалтійскихъ губерніяхъ по должностямъ, на кои опредѣленіе избранныхъ дворянствомъ зависитъ отъ Высочайшаго утвержденія; опредѣленіе, увольненіе и перемѣщеніе чиновниковъ по тѣмъ должностямъ ниже VI класса, по коимъ утвержденіе зависитъ отъ Правительствующаго Сената (исключая чиновниковъ, опредѣляемыхъ I департаментомъ) [3]. О дѣятельности Сената въ качествѣ хранилища законовъ (обнародованіе законовъ, наблюденіе за законностью административныхъ распоряженій, толкованіе истиннаго смысла закона), а равно о Сенатѣ, какъ хранителѣ казеннаго интереса, говорится ниже. Здѣсь же нельзя не повторить, что описанная выше компетенція конечно не болѣе, какъ остатокъ прежней, болѣе широкой.

Надо ли говорить, что двѣ крупнѣйшія реформы Императора Александра II: освобожденіе крестьянъ и судебная реформа не только задуманы и проведены безъ участія Сената, но и въ

---

[1]) П. С. З., № 28499, 52806 и т. д.
[2]) П. С. З., № 33261, §§ 10, 12 и 17.
[3]) П. С. З., № 38968.

дальнѣйшемъ, при осуществленіи ихъ, долго еще не требовали участія прежняго, административнаго Правительствующаго Сената.

Такъ въ освобожденіи крестьянъ на долю Сената выпало только объявленіе и разсылка Положеній [1]), а въ дальнѣйшемъ на него возложено лишь утвержденіе въ должности мировыхъ посредниковъ [2]), все же остальное, высшее, руководительство всего дѣла надѣленія крестьянъ землею и надзора за новымъ крестьянскимъ управленіемъ и новыми крестьянскими учрежденіями всецѣло ввѣрено Главному комитету о сельскомъ состояніи. Сенату въ этомъ дѣлѣ отведена небольшая роль. Въ Высочайше утвержденномъ 14 апрѣля 1861 г. Положеніи Главнаго комитета о сельскомъ состояніи [3]) говорится (п. 2): „вмѣнить начальникамъ губерній въ обязанность къ представленіямъ своимъ объ утвержденіи мировыхъ посредниковъ прилагать провѣренные дворянскими собраніями списки лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ мировые посредники и затѣмъ никакихъ другихъ документовъ не требовать и самое утвержденіе производить для ускоренія онаго безъ соблюденія тѣхъ формальностей, кои установлены для утвержденія въ другихъ должностяхъ“. Далѣе въ п. 3 говорится: „Поручить министру юстиціи имѣть особое наблюденіе, чтобы дѣла объ утвержденіи мировыхъ посредниковъ разрѣшались. Первымъ департаментомъ Правительствующаго Сената безъ всякаго замедленія“. Но и этого мало; въ п. 4 создается еще новая мѣра: „Предоставить начальникамъ губерній, вмѣстѣ съ представленіемъ въ Правительствующій Сенатъ списка избранныхъ ими мировыхъ посредниковъ, сообщать о сдѣланномъ ими представленіи министру внутреннихъ дѣлъ, который увѣдомляетъ о семъ тотчасъ министра юстиціи для принятія со стороны сего послѣдняго надлежащихъ мѣръ къ скорѣйшему разрѣшенію въ I департаментѣ Сената представленія начальника губерніи“. Вскорѣ затѣмъ послѣдовало Высочайше утвержденное положеніе того же комитета [4]), коимъ предоставлено было губернаторамъ допускать избранныхъ мировыхъ посредниковъ къ временному исполненію обязанностей и до утвержденія Сенатомъ. И такая роль Сената въ крестьянскомъ дѣлѣ оставалась

---

1) П. С. З., № 36650.
2) П. С. З., №№ 36660 и 36670.
3) П. С. З., № 36864.
4) П. С. З., № 36979.

неизмѣнной до закрытія Главнаго комитета о сельскомъ состояніи.

Въ судебной реформѣ 1864 г. Сенатъ тоже не принималъ никакого участія, но для высшаго руководства и надзора за новыми судебными установленіями въ составѣ его учрежденъ высшій кассаціонный судъ—кассаціонные департаменты. Одновременно были упразднены два департамента Сената.

Но и тутъ въ судебномъ дѣлѣ, какъ и при надѣленіи крестьянъ землею, когда возникъ вопросъ о новой выборной должности, тамъ мирового посредника, здѣсь мирового судьи, законодатель не могъ не вспомнить о традиціонной и сохраненной Сенатомъ компетенціи его по утвержденію въ должностяхъ, замѣщаемыхъ по выбору [1]). Но мало того, такъ какъ желали въ полной мѣрѣ осуществить новое начало, провозглашенное Судебными уставами 20 ноября о полномъ отдѣленіи суда отъ администраціи, а равно о независимости и несмѣняемости судей, то и тутъ не нашли другого, болѣе вѣрнаго прибѣжища для охраненія этого новаго начала, какъ Первый департаментъ Сената; поэтому въ силу ст. 38 Учр. суд. уст. „за недостаткомъ лицъ, которыя могли бы быть избраны въ участковые мировые судьи, недостающее число судей до слѣдующихъ выборовъ назначается Первымъ департаментомъ Сената". Для этой восполнительной по выборамъ дѣятельности Сената имѣется также прецедентъ въ прошломъ; въ данномъ случаѣ отразился традиціонныій взглядъ на Сенатъ, въ силу коего назначеніе Сенатомъ обезпечиваетъ и достоинство и независимость судебныхъ дѣятелей.

Въ остальномъ функціи, присвоиваемыя I департаменту Сената Судебными уставами 1864 г. и въ отношеніи преданія суду должностныхъ лицъ и въ отношеніи споровъ о казенномъ имуществѣ между министерствами и главными управленіями [2]), жалобъ на медленность и бездѣйствіе лицъ казеннаго управленія по подрядамъ и поставкамъ [3]), споровъ между казенными управленіями и частными лицами по договорамъ объ отдачѣ въ арендное содержаніе оброчныхъ статей [4]), взысканіямъ вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ

[1]) Учр. суд. уст., ст. 37.
[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1297.
[3]) Тамъ же, ст. 1301.
[4]) Тамъ же, ст. 1307.

лицъ [1]) — не новы, онѣ всегда принадлежали Сенату, важно лишь подтвержденіе, признаніе годности Сената выполнять эти функціи и при новыхъ условіяхъ: независимаго суда и лишенія Сената его прежней власти — исполнительной. Но и тутъ, кромѣ этихъ исключеній, дѣло обновленія государственнаго строя Россіи шло мимо Сената. О немъ вспоминали, но и при этомъ еще ярче обнаруживалось, въ какой мѣрѣ самое представленіе о значеніи и роли Сената было не ясно.

При самомъ началѣ движенія, въ видахъ обновленія внутренняго строя Россіи, возникъ естественно вопросъ, управляется ли дѣйствительно Россія только на основаніи законовъ, какъ то прямо было сказано въ основныхъ законахъ, или и административными распоряженіями, коимъ неправильно присвоено равное значеніе съ законами. Этотъ вопросъ подвергся обсужденію въ Совѣтѣ Министровъ (журн. 30 октября 1858 г.), по поводу разсмотрѣнія отчета министра юстиціи за 1857 г. „По мнѣнію Совѣта, это происходитъ главнѣйше отъ того, что при первоначальномъ изданіи Свода законовъ въ 1832 г. вошло въ него много такихъ предметовъ, кои, не составляя закона общаго для исполненія всѣми, или государственнаго учрежденія, суть лишь частныя административныя распоряженія, которыя, будучи изданы властію административною, могли бы составлять отдѣльные уставы или положенія, собственно той части управленія, до которой относятся. Посему Государь Императоръ изволитъ желать, чтобы главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи (гр. Д. Блудовъ) занялся соображеніемъ о точномъ опредѣленіи: что именно въ нашемъ законодательствѣ должно составлять законъ (loi) и что административное распоряженіе (ordonnance administrative)“. Уже поясненіе иностранными словами русскихъ терминовъ лучше всего показываетъ, въ какой мѣрѣ разграниченіе понятій закона и административнаго распоряженія, въ особенности же Высочайшею властью утвержденнаго, было ново. Это вмѣстѣ съ тѣмъ, такъ сказать ретроспективно, выясняетъ, въ какой мѣрѣ Сенатъ въ первой половинѣ XIX столѣтія не имѣлъ возможности проводить на практикѣ и это разграниченіе и подчиненіе административнаго распоряженія закону.

---

[1]) Уст. гражд. суд., ст. 1307.

Всеподданнѣйшій докладъ, представленный, вслѣдствіе этого, главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи барономъ М. А. Корфомъ [1]) удостоился слѣдующей надписи Императора Александра II: „Прочелъ все съ большимъ вниманіемъ и съ главными мыслями вполнѣ согласенъ, не предрѣшая впрочемъ ничего, пока дѣло это не будетъ разсмотрѣно въ Совѣтѣ Министровъ“ (2 мая 1862 г.).

Баронъ Корфъ въ докладѣ своемъ заявлялъ, что многія дѣла, въ собственномъ смыслѣ законодательныя, восходятъ къ Высочайшей власти чрезъ другія установленія и часто получаютъ разрѣшеніе въ формѣ, которая въ основныхъ законахъ предписана для дополненій и изъясненій закона, устанавливающихъ токмо образъ его исполненія. Поэтому впредь докладъ предлагалъ признавать законами только тѣ законоположенія, которыя разсмотрѣны въ Государственномъ Совѣтѣ или изложены въ манифестѣ или указѣ за собственноручнымъ подписаніемъ имени Его Императорскаго Величества и съ приложеніемъ большой государственной печати.

Слѣдуетъ опредѣлить, по мнѣнію барона М. А. Корфа, съ точностью относительную силу и дѣйствіе разнаго рода предписаній правительства, давъ утвержденнымъ въ законодательномъ порядкѣ высшую предъ всѣми прочими обязательную силу, а для обезпеченія этой „высшей силы“ надо: 1) поставить въ обязанность всѣмъ начальствамъ, согласно со ст. 77 Законовъ основныхъ, если ими усмотрѣно будетъ, что постановленіемъ, въ административномъ порядкѣ изданномъ, отмѣняется или измѣняется дѣйствіе закона (понимая послѣдній въ вышеуказанномъ смыслѣ), представлять о томъ чрезъ своего министра Правительствующему Сенату, 2) частнымъ лицамъ предоставить, если распоряженіемъ административнымъ будутъ нарушены права ихъ, на законѣ основанныя, переносить дѣло къ судебному разсмотрѣнію, а судамъ предписать вершить дѣла по силѣ законовъ, наконецъ 3) предоставить одному изъ высшихъ учрежденій общее и главное наблюденіе за точнымъ исполненіемъ надлежащаго порядка. Вспоминая, что еще Екатерина II смотрѣла на Сенатъ, какъ на хранилище законовъ, бар. Корфъ заключаетъ: „Возобновляя эту мысль, въ Учрежденіи Правительствующаго Сената всегда подразумѣвавшуюся, можно бы предоставить Сенату, чтобы онъ,

---

[1]) Бар. М. А. Корфъ назначенъ главноуправляющимъ въ концѣ 1861 года.

при полученіи для распубликованія постановленій правительства, въ административномъ порядкѣ изданныхъ, если усмотритъ несогласіе ихъ съ законами, не приступалъ къ обнародованію, но давалъ надлежащія указанія министрамъ о представленіи ихъ на Высочайшее разрѣшеніе и утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ; распоряженія же, сдѣланныя собственною властью министровъ или начальствъ мѣстныхъ, въ случаѣ незаконности, отмѣнялъ или кассировалъ". Мысли бар. Корфа, только отчасти получившія осуществленіе въ судебной реформѣ 1864 г., проникнуты уже несомнѣнно вполнѣ ея духомъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ нихъ, какъ и въ другихъ великихъ реформахъ Императора Александра II, чуется старина: какъ только заговорили о законности, такъ тотчасъ же и неизбѣжно возвращаются къ мысли о Сенатѣ и къ тому, чтобы не столько возстановлять права Сената, ибо они въ сущности никогда не были отмѣняемы законодательнымъ путемъ [1]), сколько напомнить, подтвердить эти права.

Докладъ бар. Корфа не имѣлъ прямыхъ результатовъ. Преемникъ бар. Корфа, гр. Панинъ, не раздѣляя вовсе взглядовъ бар. Корфа, вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ только о порученіи II отдѣленію впредь отдѣлять административныя распоряженія отъ законовъ, а Государственный Совѣтъ, находя, что нѣкоторыя изъ предположеній бар. Корфа (о жалобахъ частныхъ лицъ въ судъ) уже осуществлены судебною реформою, согласился съ гр. Панинымъ [2]). Къ мысли о возобновленіи широкихъ полномочій Сената, какъ хранилища законовъ, не возвратились. А между тѣмъ отзывы „вѣдомствъ", въ большинствѣ, были вполнѣ благопріятны предположеніямъ бар. Корфа. Шефъ жандармовъ находилъ, „что подобнаго рода контроль со стороны Сената будетъ обезпечивать тщательнѣйшее соблюденіе исполнительными властями надлежащаго порядка". Только министръ двора и государственный контролеръ признавали совершенно излишнимъ поручать контроль Сенату и довольствовались дѣятельностью II отдѣленія, а министръ юстиціи (тотъ же гр. Панинъ) заявлялъ, что нельзя въ чемъ либо сокращать даваемое статьею 53 Основныхъ законовъ перечисленіе формъ, въ которыхъ можетъ быть выраженъ законъ.

---

[1]) Развѣ кодификаціоннымъ путемъ, такъ, напр., ст. XII—XV указа 8 сентября 1802 г. конечно никогда отмѣнены не были и исключены изъ Свода по недоразумѣнію.

[2]) Выс. утв. 23 ноября 1865 г. заключеніе Деп. законовъ.

Такъ кончилась неудачею первая попытка при обновленiи нашего государственнаго строя, хотя бы только напомнить—въ возстановленiи не представлялось надобности—о правахъ и обязанностяхъ Сената, какъ хранилища законовъ. Не рѣшились категорически провести различiя между законами и административнымъ распоряженiемъ и сказать открыто, что Сенатъ имѣетъ право и обязанность отказывать въ распубликованiи административныхъ распоряженiй, нарушающихъ законъ.

Такъ же безуспѣшна была и попытка, сдѣланная нѣсколько лѣтъ спустя, въ 1867 г. министромъ юстицiи Д. Н. Замятнинымъ, возстановить законоохранительныя фунцiи Сената и привести ихъ въ соотвѣтствiе съ новыми условiями государственнаго строя. Замятнинъ сначала вошелъ съ всеподданнѣйшею записхою [1]), гдѣ говорилъ, что Судебными уставами 20 ноября 1864 г. нѣкоторые предметы компетенцiи I департамента Правительствующаго Сената отнесены къ вѣдѣнiю кассацiонныхъ департаментовъ. Въ то же время при разсмотрѣнiи проектовъ судебной реформы выражались неоднократно пожеланiя, чтобы за Сенатомъ было всецѣло сохранено его значенiе. Главнымъ образомъ при этомъ имѣлось въ виду требованiе слѣдующихъ статей Основныхъ законовъ и Учрежденiя Правительствующаго Сената: статьи 59 Основныхъ законовъ, согласно коей законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленiя, статьи 223 Учрежденiя Правительствующаго Сената, по силѣ коей власть Правительствующаго Сената ограничивается единою властью Императорскаго Величества, и статьи 232 того же Учрежденiя, устанавливающей, что всѣ дѣла, на которыя есть точный и ясный законъ, Сенатъ разрѣшаетъ самъ собою, не испрашивая Высочайшаго утвержденiя, исключая тѣ только случаи и дѣла, въ которыхъ закономъ именно сiе предписано.

Оказалось, что Сенатъ далеко не всегда былъ въ состоянiи исполнять возложенныя на него закономъ обязанности, и прежде всего—хранилища законовъ.

Пожеланiя Д. Н. Замятнина въ этой области очень скромны. Онъ говоритъ: „на Сенатъ возложено обнародованiе законовъ, а между тѣмъ ихъ въ Сенатъ не доставляютъ и такимъ образомъ остается безъ исполненiя статья 59 Основныхъ законовъ“.

---

[1]) 19 декабря 1865 г., дѣло Гос. Сов. Деп. законовъ, № 107, 1867 г. и № 69, 1868 г.

По мнѣнію Д. Н. Замятнина, необходимо было бы подтвердить о неуклонномъ исполненіи требованія закона.

Д. Н. Замятнинъ указывалъ далѣе, что въ послѣднее время нѣкоторыми узаконеніями предоставлено ближайшее опредѣленіе примѣненія сихъ узаконеній тѣмъ министерствамъ, по вѣдомству коихъ послѣдовало это узаконеніе, и вслѣдствіе сего министерства издаютъ отъ себя подвѣдомственнымъ начальствамъ пояснительные циркуляры и инструкціи, которые, служа руководствомъ помянутымъ начальствамъ, въ то же время близко касаются другихъ вѣдомствъ и частныхъ лицъ, а между тѣмъ циркуляры и инструкціи обнародовываются въ разныхъ изданіяхъ, коихъ полученіе не обязательно для всѣхъ правительственныхъ учрежденій и еще менѣе для частныхъ лицъ. Поэтому Д. Н. Замятнинъ считалъ необходимымъ, чтобы отъ разныхъ вѣдомствъ и должностныхъ лицъ были опубликовываемы такіе циркуляры и инструкціи въ Сенатскихъ вѣдомостяхъ и только тогда получали обязательную для всѣхъ силу.

Далѣе, по мнѣнію Д. Н. Замятнина, необходимо подтвердить исполненіе общаго закона [1]), по которому во всѣхъ случаяхъ, когда предстанетъ нужда сдѣлать общее циркулярное предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій, министры должны представлять о томъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената. Приведенныя предположенія Д. Н. Замятнина сводились, такимъ образомъ, къ скромному желанію напомнить объ исполненіи дѣйствующаго закона.

Но затѣмъ есть и вторая часть предположеній Д. Н. Замятнина, въ которой онъ желалъ возвратить Сенату часть компетенціи Комитета Министровъ, въ полномъ однако согласіи съ основными началами компетенціи Сената. При этомъ онъ имѣлъ въ виду, чтобы тѣ дѣла, которыя не требуютъ какихъ либо чрезвычайныхъ распоряженій, не касаются ограниченія или лишенія правъ и преимуществъ частныхъ либо должностныхъ лицъ и могутъ быть разрѣшаемы на точномъ основаніи существующихъ узаконеній—разрѣшались бы окончательно Правительствующимъ Сенатомъ, не утруждая Его Императорскаго Величества.

Вотъ дѣла, которыя Д. Н. Замятнинъ предполагалъ передать изъ Комитета Министровъ въ Сенатъ: 1) дѣла, по коимъ нужны

---

[1]) Учр. мин., ст. 211, п. 6.

общія соображенія или содѣйствіе разныхъ министровъ, 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ встрѣчается министрами сомнѣніе, 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти отдѣльныхъ министровъ (всѣ три разряда поступаютъ въ I департаментъ Правительствующаго Сената). Далѣе слѣдуютъ дѣла, которыя, по мнѣнію Д. Н. Замятнина, сходны съ вносимыми и нынѣ, 4) разсмотрѣніе представленій о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій въ тѣхъ случаяхъ, когда назначеніе превышаетъ власть министровъ, не требуя совокупнаго обсужденія всѣми министрами, 5) дѣла о наложеніи на губернскія начальства денежныхъ взысканій и о выговорахъ губернскимъ начальствамъ [1]), 6) объ отпускѣ изъ Государственнаго казначейства свыше 15 тысячъ рублей въ ссуду и безвозвратно въ пособіе жителямъ городовъ и мѣстечекъ, пострадавшимъ отъ пожаровъ и наводненій, 7) разсмотрѣніе уставовъ компаній на акціяхъ.

Комитетъ Министровъ не согласился [2]) съ Д. Н. Замятнинымъ; онъ находилъ, что порядокъ обнародованія законовъ опредѣляется существующими постановленіями и требуетъ не измѣненія, а подтвержденія, но Комитетъ однако же не постановилъ о подтвержденіи. Останавливаясь далѣе на предположеніяхъ Д. Н. Замятнина о подтвержденіи существующаго закона [3]), чтобы всѣ распоряженія министровъ въ поясненіе и подтвержденіе дѣйствующихъ правилъ и учрежденій представлялись въ Сенатъ, Комитетъ Министровъ не только не призналъ нужнымъ подтверждать объ исполненіи существующаго закона, но даже нашелъ, что предположенія Д. Н. Замятнина не стоятъ въ связи съ судебною реформою и не вызываются преобразованіемъ административныхъ департаментовъ Сената. Основная мысль Комитета была такова: „при значительныхъ преобразованіяхъ въ другихъ областяхъ слѣдуетъ по возможности сохранять въ прежнемъ видѣ тѣ учрежденія, которыя, дѣйствуя удовлетворительно, пріобрѣли къ себѣ довѣріе общества“. Это положеніе Комитета Министровъ является тѣмъ болѣе необъяснимымъ, что отзывы министровъ были вполнѣ благопріятны, за исключеніемъ отзывовъ главноначальствующаго надъ почтовымъ департаментомъ, главноуправляющаго IV отдѣленіемъ Собственной Его

[1]) Учр. Ком. Мин., ст. 14 и 7 и Учр. Прав. Сен., ст. 230, п. 3 и 4.
[2]) Выс. утв. 15 апрѣля 1866 г. пол. Ком. Мин.
[3]) Учр. мин., ст. 211, п. 6.

Императорскаго Величества канцеляріи (по учрежденіямъ Императрицы Маріи), министра двора, требовавшаго образованія особаго комитета для разсмотрѣнія предположеній Д. Н. Замятнина, и наконецъ отзыва главноуправляющаго II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, гр. Панина. Голосъ послѣдняго, повидимому, и оказалъ наибольшее вліяніе на рѣшеніе Комитета Министровъ; Панинъ находилъ, что „едва ли такое коренное измѣненіе въ правахъ и обязанностяхъ Перваго департамента и департамента Герольдіи представляется своевременнымъ, впредь до указаній опыта, который можно будетъ извлечь изъ приведенія въ исполненіе новыхъ Судебныхъ уставовъ“. Отзывы другихъ министровъ должны быть признаны благопріятными, хотя нѣкоторые изъ нихъ и не полностью одобряли всѣ предположенія Д. Н. Замятнина. Особенно сочувственный отзывъ былъ данъ главноуправляющимъ III отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, кн. Долгоруковымъ, который шелъ дальше Д. Н. Замятнина и находилъ нужнымъ, чтобы всѣ законопроекты предварительно разсматривались въ Сенатѣ. Наиболѣе полный отзывъ данъ военнымъ министромъ Д. А. Милютинымъ.

Останавливаясь подробно на исторіи Сената, на томъ, какъ онъ подпалъ подъ вліяніе министра юстиціи и какъ другіе министры мало по малу добились освобожденія отъ опеки учрежденія, которое само не было самостоятельно, Д. А. Милютинъ, указывая на то, что законы, опредѣляющіе права и обязанности Сената, несмотря на эти фактическія перемѣны, остаются неизмѣнными, замѣчаетъ: „Всѣ эти причины, въ совокупности взятыя, привели наконецъ Сенатъ въ то странное положеніе, при которомъ онъ, сохраняя на бумагѣ, въ средѣ государственныхъ учрежденій, первенствующее мѣсто, въ которомъ предсѣдательствуетъ только Государь Императоръ, на самомъ дѣлѣ устраненъ отъ участія во всѣхъ важныхъ дѣлахъ управленія и не пользуется даже полною самостоятельностью при постановленіи судебныхъ рѣшеній. Ежели обстоятельства эти указываютъ на необходимость пересмотрѣть законы объ учрежденіи Сената, то можетъ быть никогда не представлялось болѣе удобнаго къ тому времени, какъ нынѣ, при введеніи въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ, на основаніи которыхъ взамѣнъ судебныхъ департаментовъ Сената учреждены кассаціонные департаменты, дѣятельность которыхъ положи-

тельно обозначена и когда остается только разграничить предѣлы вѣдомства двухъ административныхъ департаментовъ Перваго и Герольдіи. . . .“. Безъ присвоенія Первому департаменту Сената въ тѣхъ дѣлахъ управленія, которыя ему будутъ поручены, той же самостоятельности, которая по Судебнымъ уставамъ предоставлена кассаціоннымъ департаментамъ Сената, по мнѣнію военнаго министра, не можетъ быть возбуждаемъ вопросъ о расширеніи правъ сего департамента въ разрѣшеніи законодательныхъ и административныхъ вопросовъ. Таковъ отзывъ выдающагося сподвижника Императора Александра II, столь искренне преданнаго основнымъ началамъ преобразованій освободительнаго царствованія.

Возражая на отзывы министровъ, Д. Н. Замятнинъ охотно согласился отказаться отъ преимуществъ, которыя ему предоставлялъ законъ передъ другими министрами.

Однако настоянія Д. Н. Замятнина не привели къ цѣли. Высшіе представители единоличнаго начала по прежнему не хотѣли надъ собою контроля сенатской коллегіи и не согласились даже подтвердить объ исполненіи дѣйствующаго закона, а тѣмъ болѣе не допустили проникновенія новыхъ началъ Судебныхъ уставовъ въ административные департаменты Сената. Такъ и суждено было Сенату остаться въ неопредѣленномъ, въ извѣстномъ смыслѣ, положеніи и до нашего времени, причемъ, какъ мы видѣли выше, фактически, административныя начальства не желали даже признавать законной компетенціи Сената. Но прежде чѣмъ фактически эта компетенція стала быстро разростаться, законодатель, не издавая новаго учрежденія Сената, соотвѣтственно требованіямъ времени, расширялъ компетенцію его въ каждомъ новомъ законодательномъ актѣ: о введеніи земскаго самоуправленія, городского самоуправленія, всеобщей воинской повинности, новыхъ, хотя и временныхъ, правилъ о печати, новыхъ акцизныхъ уставовъ (акцизъ на вино, табакъ, сахаръ, спички и т. д.) и друг. Уже къ тому времени, когда Д. Н. Замятнинъ входилъ съ своимъ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ, компетенція Сената этимъ путемъ разрослась чрезвычайно.

Въ представленіи министра юстиціи 13 апрѣля 1867 г., кругъ вѣдомства I департамента Сената опредѣленъ слѣдующимъ образомъ: всѣ дѣла раздѣлены на 2 группы: а) дѣла судебно-

административныя и б) дѣла управленія. Первая группа обнимаетъ 21 категорію дѣлъ и вторая также 21 (ср. перечень въ приложеніяхъ къ IV тому).

Не надо забывать, что этотъ абрисъ компетенціи Сената составленъ не по Учрежденію Сената, а такъ, какъ она слагалась на основаніи отдѣльныхъ законовъ и фактически.

Въ этомъ же представленіи указаны: измѣненія въ компетенціи и порядкѣ производства нѣкоторыхъ дѣлъ, благодаря введенію Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.

а) Дѣла о преданіи суду должностныхъ лицъ [1]. Порядокъ производства сихъ дѣлъ совершенно измѣненъ. На основаніи Устава уголовнаго судопроизводства должностныя лица судебнаго вѣдомства за преступленія должности предаются суду, одни по постановленіямъ судебной палаты, а другія—по постановленіямъ кассаціоннаго департамента Правительствующаго Сената [2]. Должностныя же лица административныхъ вѣдомствъ за преступленія должности предаются суду: одни—по постановленіямъ губернскихъ правленій или министровъ и главноуправляющихъ, а другія, какъ то: опредѣляемыя Высочайшею властью на должности не выше IV класса, а также губернскіе и уѣздные предводители дворянства и предсѣдатели и члены губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ и собраній—по постановленіямъ Перваго департамента Правительствующаго Сената [3]. Сверхъ дѣлъ о преданіи суду лицъ, означенныхъ въ п. 3 ст. 1088, на разсмотрѣніе Перваго департамента Сената поступаютъ дѣла о чинахъ, опредѣляемыхъ губернскими правленіями, министерствами или главными управленіями, когда административное начальство, вопреки мнѣнію прокурора, признаетъ, что обвиняемый вовсе не подлежитъ отвѣтственности, или что взысканіе на него можетъ быть наложено въ административномъ порядкѣ [4].

б) Дѣла о нарушеніи уставовъ казеннаго управленія (питейнаго, табачнаго, свеклосахарнаго, таможеннаго, лѣсного, почтоваго и торговаго) [5]. Нѣкоторыя изъ сихъ дѣлъ,

[1]) Ст. 1085—1102 Уст. угол. суд.
[2]) Ст. 1080 Уст. угол. суд.
[3]) Ст. 1088 Уст. угол. суд.
[4]) Ст. 1092—1094 Уст. угол. суд. Соединенное присутствіе департаментовъ Перваго и Уголовнаго кассаціоннаго.
[5]) Ст. 1124—1213 Уст. угол. суд.

и именно по нарушеніямъ, указаннымъ въ приложеніи къ ст. 1124 Уст. угол. суд. разрѣшаются административными учрежденіями, а всѣ прочіе преступленія и проступки противъ уставовъ казеннаго управленія преслѣдуются по общимъ правиламъ уголовнаго судопроизводства, съ изъятіями въ ст. 1129—1213 опредѣленными [1]). Въ случаѣ прекращенія судомъ дѣла, казенному управленію предоставлено право принести жалобу въ судебную палату, постановленія коей по симъ жалобамъ считаются окончательными [2]).

в) Дѣла о преступленіяхъ и проступкахъ противъ общественнаго благоустройства и благочинія [3]). Нѣкоторая часть сихъ дѣлъ предоставлена судебному рѣшенію. Нарушенія благоустройства и благочинія, означенныя въ приложеніи къ ст. 1214 Уст. угол. суд., предоставляются непосредственному, разбирательству административныхъ управленій въ порядкѣ опредѣленномъ въ подлежащихъ уставахъ. Всѣ прочія преступленія и проступки противъ общественнаго благоустройства и благочинія преслѣдуются по общимъ правиламъ Устава уголовнаго Судопроизводства съ изъятіями въ ст. 1214—1245 постановленными.

г) Дѣла о пререканіяхъ между судебными и правительственными установленіями разрѣшаются въ Общемъ собраніи Перваго и кассаціоннаго департаментовъ [4]).

д) Дѣла по спору о казенномъ имуществѣ, возникшему между двумя казенными управленіями, разрѣшаются административнымъ порядкомъ по взаимному согласію главныхъ начальниковъ тѣхъ управленій и вступаютъ въ Первый департаментъ Правительствующаго Сената лишь тогда, когда соглашенія не послѣдуетъ [5]). Дѣла же спорныя объ имуществѣ удѣльнаго и духовнаго вѣдомствъ съ прочими казенными управленіями, равно споры духовныхъ вѣдомствъ разныхъ исповѣданій между собою и съ вѣдомствомъ удѣльнымъ, разрѣшаются судебными мѣстами по общимъ правиламъ гражданскаго судопроизводства и слѣдовательно также не будутъ восходить въ Первый департаментъ Правительствующаго Сената.

---

1) Ст. 1125 Уст. угол. суд.
2) Ст. 1179, 1180, 1182 и 1184 Уст. угол. суд.
3) Ст. 1214 и 1235 Уст. угол. суд.
4) Ст. 237—244 Уст. гражд. суд. и ст. 245 Уст. угол. судопр.
5) Ст. 1297 Уст. граж. судопр.

е) Дѣла между казенными управленіями и частными лицами, возникающія изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей, отчасти также минуютъ Первый департаментъ Правительствующаго Сената, ибо по силѣ ст. 1300 — 1309 Уст. гражд. суд. дѣла этого рода могутъ производиться, по желанію частныхъ лицъ, и судебнымъ порядкомъ.

ж) По дѣламъ о взысканіи вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, занимающихъ должности выше V класса, постановляются рѣшенія кассаціоннымъ Департаментомъ совокупно съ Первымъ департаментомъ Правительствующаго Сената [1]).

з) Дѣла о преданіи уголовному суду виновныхъ по бракоразводнымъ дѣламъ отошли отъ Перваго департамента Сената за силою ст. 1011 и 1016 Уст. угол. суд.

и) Дѣла о передачѣ уголовныхъ дѣлъ изъ одного суда въ другой на основаніи ст. 246—248 Уст. угол. суд. отошли также къ судебному вѣдомству.

Приведенный въ приложеніи перечень заслуживаетъ особаго вниманія. Если остановиться на отдѣлѣ: дѣла управленія, то этотъ отдѣлъ не блещетъ особою новизною. Здѣсь много предметовъ неизмѣнной компетенціи Сената: таковы, напримѣръ, дѣла по утвержденію въ должностяхъ; только развѣ должности новыя прибавились: мировыхъ судей и мировыхъ посредниковъ. Но имѣются и новые отдѣлы вѣдѣнія: таковъ п. 6 — представленія губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ о несогласіи съ постановленіями земскихъ собраній, п. 7 — представленія министра внутреннихъ дѣлъ о прекращеніи повременныхъ изданій; жалобы на министра юстиціи за отказъ въ принятіи въ число присяжныхъ повѣренныхъ (17); жалобы на неразрѣшеніе открытія типографій и литографій (18).

Но за то отдѣлъ, названный „административная юстиція“, почти весь построенъ заново. Здѣсь все ново; почти каждый параграфъ отдѣла начинается со словъ „по жалобамъ“. Въ этомъ словѣ все содержаніе новой компетенціи Сената, которая такъ велика, что самъ министръ юстиціи отказывается отъ

---

[1]) Ст. 1317—1322 Уст. гражд. суд.

исчерпывающаго перечня и заканчиваетъ почти каждый параграфъ словами „и другія“, „и т. д.“.

И дѣйствительно въ этомъ словѣ „по жалобамъ“ вся суть дѣла. Это ближайшее отраженіе на компетенціи Сената всей эпохи преобразованій и прежде всего и главнымъ образомъ конечно Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.—законодательнаго памятника, которымъ мы справедливо можемъ гордиться передъ другими культурными народами. Это Судебные уставы отмѣнили инстанціонное восхожденіе дѣлъ въ порядкѣ ревизіи и установили какъ правило—начало состязанія и жалобы, начало борьбы за право путемъ обращенія за защитою нарушеннаго права, къ независимому суду. Новыя начала правового строя нашли широкое охраненіе въ Сенатѣ. Они проникли и въ каждый изъ отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ, нормировавшихъ ту или другую часть управленія, что приводило къ созданію твердаго порядка защиты Сенатомъ нарушенныхъ администраціей правъ отдѣльныхъ лицъ, учрежденій и общественныхъ организацій. Но и населеніе, благодаря главнымъ образомъ, мировой юстиціи, соприкасающейся со всею массою населенія, и всему новому судебному строю, пріучилось вѣрить, что для нарушеннаго права защиту въ судѣ можно найти, что можно жаловаться и защищаться. И это убѣжденіе общество само перенесло и въ дѣла административныя и здѣсь воспользовалось, какъ тѣми преимуществами, которыя давались новыми законами, такъ и тѣми путями жалобы, которые были открыты и прежде, но которыми не пользовались потому, что не смѣли, потому, что личность гражданина не находила должной защиты. Жалобы въ такой мѣрѣ заполонили компетенцію Сената, что въ 1885 г. [1]) пришлось издать особыя правила о порядкѣ написанія и подачи прошеній и жалобъ, приносимыхъ Первому и Второму департаментамъ Правительствующаго Сената. Поставлено было требованіе, чтобы таковыя подавались тѣмъ установленіямъ и должностнымъ лицамъ, на дѣйствія и распоряженія коихъ онѣ приносятся (ст. 6). Изъ этого общаго правила сдѣлано исключеніе для жалобъ на медленность правительственныхъ мѣстъ и лицъ, на непредставленіе, возвращеніе или оставленіе жалобъ безъ движенія. Такія

---

[1]) 30 апрѣля 3 П. С. З., № 2908.

жалобы приносятся непосредственно въ Правительствующій Сенатъ.

Можно скорѣе дать перечень тѣмъ немногимъ, самымъ неважнымъ дѣламъ, которыя путемъ жалобы нельзя довести до Сената, чѣмъ наоборотъ дать положительный перечень всѣхъ предметовъ вѣдѣнія Сената. Д. Н. Замятнинъ всю эту отрасль компетенціи Сената назвалъ административной юстиціею, а этому понятію административной юстиціи далъ въ своемъ представленіи такое опредѣленіе (ст. 17). „Дѣлами судебно-административными признаются такія изъ подлежащихъ вѣдѣнію Перваго департамента Сената, которыя имѣютъ предметомъ своимъ личныя или имущественныя права частныхъ лицъ, обществъ и установленій, когда дѣла сіи восходятъ въ сей департаментъ вслѣдствіе или возбужденія непосредственно самими административными учрежденіями вопросовъ и сомнѣній, или вслѣдствіе жалобъ на нарушенія административною властью личныхъ, или имущественныхъ, правъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ, обществамъ или установленіямъ". Мы не разбираемъ здѣсь правильности этого опредѣленія и приводимъ его какъ интересный документъ въ исторіи развитія у насъ административной юстиціи и при томъ именно какъ одного изъ отдѣловъ компетенціи Сената.

Во всякомъ случаѣ, этотъ новый путь расширенія компетенціи Сената все болѣе упрочивался; значеніе его, а вмѣстѣ съ тѣмъ и рѣшеній Сената, для регулированія всей правовой жизни народа, все увеличивалось. Появилась настоятельная необходимость знать руководящія рѣшенія всѣмъ офиціальнымъ и частнымъ лицамъ. И въ этомъ отношеніи высшіе представители новаго судебнаго строя—кассаціонные департаменты Правительствующаго Сената—подали примѣръ.

Самими Судебными уставами 20 ноября 1864 г. [1]) установлено правило, въ силу коего всѣ рѣшенія и опредѣленія кассаціонныхъ департаментовъ Сената, которыми разъясняется точный смыслъ законовъ, публикуются во всеобщее свѣдѣніе для руководства и единообразнаго истолкованія и примѣненія оныхъ. По установившейся практикѣ, хотя и безъ прямого указанія закона, въ томъ же порядкѣ публикуются рѣшенія и опредѣленія Общаго

---

[1]) Ст. 815 Уст. гр. суд. и ст. 933 Уст. угол. суд.

собранія, не только однихъ кассаціонныхъ департаментовъ, но и постановленныя ими совмѣстно съ I и II департаментами Сената. Однако распространеніе этого новаго судебнаго порядка на административные департаменты Сената совершалось такъ же медленно, какъ и проникновеніе въ эти департаменты общихъ началъ новаго судебнаго строя. Лишь въ 1902 г. [1]) министръ юстиціи Н. В. Муравьевъ вошелъ съ соотвѣтственнымъ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ. Между тѣмъ, въ дѣйствительности, въ какомъ либо законодательномъ постановленіи надобности не представлялось, ибо опубликованіе указовъ Сената предусмотрѣно самимъ Учрежденіемъ Сената, какъ хранилища законовъ, на которое возложено повсемѣстное предписаніе для единогласнаго исполненія закона [2]). Сенатъ всегда былъ въ правѣ давать повсемѣстныя предписанія (ст. 172). Это все было подтверждено и въ 1838 г. [3]) при введеніи печатанія Сенатскихъ вѣдомостей. Этимъ объясняется то, что все первое Полное собраніе законовъ испещрено указами Сената. Для „возстановленія" этого права Сената, которымъ онъ пользовался все рѣже и рѣже, потребовалось предварительное соглашеніе вѣдомствъ, причемъ оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода К. П. Побѣдоносцевъ находилъ, что и напечатанныя рѣшенія Сената „не слѣдуетъ пускать въ обращеніе". Тѣмъ не менѣе законъ (12 іюня 1902 г.) состоялся, Департаментъ законовъ нашелъ, что „возможное облегченіе знакомства съ практикою административныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената послужитъ къ распространенію въ обществѣ убѣжденія въ закономѣрности административныхъ распоряженій". Результатомъ этого закона явилось, первоначально, изданіе оффиціальнаго сборника рѣшеній Правительствующаго Сената по Первому общему собранію и департаментамъ I, II-му и Герольдіи (съ 1903 г.). Затѣмъ было приступлено къ изданію сборника тѣхъ же рѣшеній за прежнее время. Однако въ виду крупнаго расхода, потребовавшагося на этотъ предметъ, сборникъ рѣшеній Правительствующаго Сената за время до 1903 года до настоящаго времени не изданъ.

---

[1]) Дѣло Госуд. Совѣта, Деп. законовъ, 1902 г., № 111.

[2]) Учр. Правит. Сен., ст. 106, п. 6.

[3]) См. т. III, отд. о кругѣ вѣдомства Сената.

Но возвышеніе Сената и фактическое расширеніе его компетенціи объясняются еще однимъ вліяніемъ судебной реформы 20 ноября 1864 г. Эта великая реформа, совмѣстно съ другими преобразованіями Императора Александра II, не только положила основу перевоспитанія нашего народа въ духѣ законности, но и создала рядъ дѣятелей, истинныхъ защитниковъ законности. И эти дѣятели получили доступъ въ Сенатъ и своимъ участіемъ въ дѣятельности административнаго Правительствующаго Сената, поставили его вновь на ту высоту, съ которой законъ никогда его и не сводилъ. Достаточно вспомнить, что ближайшіе сотрудники Императора Александра II въ Его реформахъ находили себѣ мѣсто въ Сенатѣ: Н. А. Милютинъ, С. И. Зарудный, Н. А. Буцковскій, Д. А. Ровинскій и друг. И для Перваго департамента Сената наступило также обновленіе состава и вмѣстѣ расцвѣтъ его дѣятельности, когда во главѣ департамента оказался Викторъ Антоновичъ Арцимовичъ, занимавшій фактически постъ первоприсутствующаго (ибо юридически первоприсутствующаго въ Первомъ департаментѣ не полагается) 12 лѣтъ, 1881—1893 г.г.; ближайшими сотрудниками В. А. Арцимовича были такія лица, какъ А. А. Сабуровъ, А. Д. Шумахеръ и друг. Нельзя не сказать въ исторіи Сената о дѣятельности этихъ лицъ хотя бы нѣсколько словъ.

В. А. Арцимовичъ какъ бы созданъ былъ для того, чтобы направить по новому руслу дѣятельность административныхъ департаментовъ Сената. Человѣкъ большого ума, твердаго и рѣшительнаго характера, за всю свою жизнь никогда не мѣнявшій убѣжденій, онъ началъ свою служебную дѣятельность въ канцеляріи Сената, продолжалъ ее въ сенаторскихъ ревизіяхъ, а въ 1861 году явился, въ качествѣ калужскаго губернатора, однимъ изъ лучшихъ руководителей дѣломъ освобожденія крестьянъ изъ крѣпостной зависимости и устройства ихъ быта. „Будучи юристомъ по образованію, онъ, по собственному желанію, при открытіи въ 1866 году кассаціонныхъ департаментовъ Сената былъ назначенъ сенаторомъ Уголовнаго кассаціоннаго департамента. Все, что было и есть въ новыхъ судебныхъ порядкахъ живого и жизненнаго, нашло горячій отголосокъ въ душѣ Арцимовича. Никогда не любившій канцелярскаго производства и даже относившійся къ нему съ нѣко-

торою брезгливостью, новый кассаціонный сенаторъ привѣтствовалъ живого человѣка, который въ лицѣ тяжущагося или подсудимаго поднимался изъ-подъ вороха бумагъ, подъ которыми погребалъ его старый судъ" [1]). Проработавъ въ качествѣ сенатора кассаціоннаго департамента 15 лѣтъ надъ упроченіемъ нашего судебнаго строя на началахъ Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 года, Арцимовичъ былъ переведенъ въ Первый департаментъ Сената, гдѣ фактически, въ качествѣ старѣйшаго, исполнялъ обязанности первоприсутствующаго, твердо руководя всѣмъ дѣломъ. Онъ принесъ съ собою въ это хранилище законовъ въ этотъ дѣйствительно „Правительствующій" Сенатъ свой обширный опытъ въ вопросахъ административно-правовыхъ. Но вмѣстѣ съ познаніями онъ перенесъ съ собою сюда и духъ реформъ 60-хъ годовъ, основное ихъ начало: возрожденіе личности человѣка и огражденіе присвоенныхъ ей по закону правъ. Это именно начало и необходимо было внѣдрять въ нашъ мало затронутый реформами административный строй.

Однимъ изъ ближайшихъ сотрудниковъ Арцимовича въ Первомъ департаментѣ былъ и смѣнившій его потомъ на посту фактическаго первоприсутствующаго сенаторъ Александръ Даниловичъ Шумахеръ, одинъ изъ главнѣйшихъ участниковъ выработки законопроектовъ и введенія у насъ самоуправленія земскаго и городского. Въ письмѣ къ Арцимовичу, по поводу 50-ти лѣтняго юбилея службы послѣдняго, онъ говорилъ: „если намъ не всегда удавалось доставить торжество закону, то мы всетаки дѣлали для достиженія этого все, что было въ нашихъ силахъ". Къ Арцимовичу и Шумахеру примыкалъ и сенаторъ А. А. Сабуровъ, тоже много лѣтъ посвятившій дѣятельности въ новыхъ судебныхъ установленіяхъ. Мы не продолжаемъ этихъ краткихъ указаній, напоминая лишь, что эти выдающіеся руководители Сената 80-хъ годовъ имѣли многихъ, глубоко проникнутыхъ уваженіемъ къ закону сотрудниковъ. Всѣ эти дѣятели вмѣстѣ вернули Сенату прежнее уваженіе, заставили администрацію помнить, что въ монархическомъ государствѣ всѣмъ должна руководить только воля одного Монарха, выраженная

---

[1]) А. Ф. Кони. Очерки и воспоминанія 1906 г., стр. 754. Ср. также Викторъ Антоновичъ Арцимовичъ. Воспоминанія и характеристики. Сборникъ статей 1904 г.

въ законѣ, и Сенатъ имѣетъ обязанность, право и власть не допускать, чтобы чины администраціи руководствовались не этою волею Монарха, а своимъ усмотрѣніемъ.

Но и несмотря на развитіе дѣятельности Сената и на ростъ, хотя бы фактическій, его компетенціи, конечно, въ высшей мѣрѣ содѣйствовавшіе упроченію законности въ управленіи, на пути такого упроченія продолжали существовать препятствія и прежде всего въ самихъ законахъ, не проводившихъ яснаго разграниченія между закономъ и административнымъ распоряженіемъ. Такое положеніе лишало нерѣдко Сенатъ возможности осуществлять одну изъ главныхъ своихъ обязанностей, какъ хранилища законовъ—надзирать не только за законностью отдѣльныхъ дѣйствій и распоряженій чиновъ администраціи, но и за законностью общихъ административныхъ распоряженій, за согласіемъ ихъ съ закономъ.

Мы познакомились выше съ неудавшимися попытками въ этомъ отношеніи, сначала бар. М. А. Корфа, а потомъ Д. Н. Замятнина. Послѣ нихъ законодательныхъ попытокъ (до 1904—1905 г.г.), сколько нибудь серьезныхъ въ этомъ отношеніи, дѣлаемо не было.

Но когда опять, какъ въ началѣ реформъ Императора Александра II, съ высоты престола раздался въ 1904 г. призывъ къ водворенію и упроченію въ странѣ законности, снова и непосредственно обратились къ Сенату, какъ главному охранителю законности въ странѣ, и были выработаны предположенія объ измѣненіи круга вѣдомства Сената.

Въ Именномъ Высочайшемъ указѣ Правительствующему Сенату отъ 12 декабря 1904 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка, признавалось неотложнымъ „принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона, важнѣйшей въ самодержавномъ государствѣ опоры престола—дабы ненарушимое и одинаковое для всѣхъ исполненіе его почиталось первѣйшею обязанностью всѣхъ подчиненныхъ Намъ властей и мѣстъ, неисполненіе же ея неизбѣжно влекло законную за всякое произвольное дѣйствіе отвѣтственность, и въ сихъ видахъ облегчить потерпѣвшимъ отъ такихъ дѣйствій лицамъ способы достиженія правосудія“.

Соображая пути, по которымъ приведенныя Высочайшія предначертанія могли бы получить ближайшее осуществленіе, Комитетъ Министровъ остановился на двухъ видахъ законодатель-

ныхъ мѣропріятій, причемъ въ общихъ видахъ удѣлялось особенное вниманіе Правительствующему Сенату [1]).

Первый видъ законодательныхъ мѣръ долженъ быть направленъ, по мнѣнію Комитета Министровъ, къ устраненію отступленій въ порядкѣ изданія постановленій законодательнаго свойства, т. е. иначе говоря къ устраненію изданія постановленій, по содержанію законодательныхъ, безъ обсужденія таковыхъ въ законодательныхъ учрежденіяхъ, а въ порядкѣ верховнаго управленія. Разсужденія Комитета Министровъ по этому предмету имѣютъ большое значеніе именно для исторіи Сената, такъ какъ удостовѣряютъ фактическое положеніе Сената. „Комитетъ изъ объясненія министра юстиціи усмотрѣлъ, что въ случаѣ возникновенія въ этомъ отношеніи пререканій съ министрами, входящими съ подобными законодательными предположеніями въ порядкѣ верховнаго управленія, Сенатъ препятствіе къ поддержанію своихъ требованій встрѣчаетъ въ нѣкоторой взаимной несогласованности статей Основныхъ законовъ, въ коихъ сохраняется между прочимъ указаніе (въ ст. 53) на изданіе законовъ въ видѣ докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія. Вмѣстѣ съ тѣмъ Комитетъ не встрѣтилъ препятствій согласиться съ мнѣніемъ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Герарда о желательности одновременно съ изданіемъ законодательнаго разъясненія, въ устраненіе указанной выше несогласованности въ Основныхъ законахъ, вмѣнить въ обязанность министрамъ, въ случаѣ принятія ими какихъ либо мѣръ въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ (ст. 158 и 314 Учр. мин.), если мѣры сіи должны получить обязательную силу на болѣе или менѣе продолжительное время, безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ Государственный Совѣтъ. Точно также Комитетъ не могъ не согласиться съ правильностью замѣчаній статсъ-секретарей графа Сольскаго и Фриша о недостаточности принадлежащаго нынѣ Правительствующему Сенату, при обнародованіи закона, права надзора за соблюденіемъ установленныхъ для подобныхъ актовъ формъ, такъ какъ ни въ Учрежденіи Се-

[1]) См. Журн. Комитета Министровъ по исполненію указа 12 декабря 1904 г. Изданіе канцеляріи Комитета Министровъ 1905 г. Высочайше утвержденный 17 января 1905 г. Особый журналъ Комитета Министровъ 21 и 24 декабря 1904 г. и 4 января 1905 г. о порядкѣ выполненія пункта перваго Именного Высочайшаго указа 12 декабря 1904 г.

ната, ни въ Основныхъ законахъ, не предусматривается прямо обязанность его пріостановить обнародованіе постановленій по предметамъ законодательнаго свойства, не отвѣчающихъ по формѣ требованіямъ закона".

Въ виду изложеннаго, въ Высочайше утвержденномъ положеніи Комитета Министровъ выражено: 1) Разъяснить дѣйствующія законоположенія въ томъ смыслѣ: а) что изданіе новаго постояннаго закона или же временныхъ правилъ должно происходить только въ видѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта и Высочайшихъ указовъ за собственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ и б) что министры, если бы оказалась надобность придать принимаемымъ ими въ обстоятельствахъ чрезвычайнымъ мѣрамъ (Учр. мин. ст. 158 и 314) обязательную силу, на болѣе или менѣе продолжительное время, обязываются безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ установленномъ порядкѣ. 2) Проектировать дополненіе Учрежденія Правительствующаго Сената указаніемъ на обязанность Сената пріостанавливать обнародованіе по предметамъ законодательнаго свойства постановленій, не отвѣчающихъ по формѣ требованіямъ закона, и 3) Предоставить государственному секретарю разработать означенныя въ п. п. 1 и 2 законодательныя предположенія на указанныхъ въ настоящемъ положеніи Комитета Министровъ основаніяхъ и внести ихъ безотлагательно, безъ предварительнаго сношенія съ подлежащими вѣдомствами, на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Во исполненіе этого положенія, государственный секретарь вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ соотвѣтствующимъ представленіемъ [1]), а по разсмотрѣніи такового, состоялось Высочайше утвержденное 6 іюня 1905 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта [2]) въ существѣ дѣла узаконившее предположенія Комитета Министровъ и государственнаго секретаря.

Основной вопросъ о разграниченіи закона отъ административнаго распоряженія, какъ благодаря этому закону, такъ и Основнымъ законамъ Высочайше утвержденнымъ 23 апрѣля 1906 г. [3]),

---

[1]) Дѣло Гос. Сов. Деп. зак., 1905 г., № 50.

[2]) Собр. узак., ст. 999.

[3]) Собр. узак., ст. 603.

долженъ быть признанъ окончательно разрѣшеннымъ. Въ ст. 86 Основныхъ законовъ сказано „никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора". Такимъ образомъ впредь устраняется изданіе законовъ путемъ всеподданнѣйшихъ докладовъ или путемъ испрошенія Высочайшихъ указовъ. Исключеніе изъ общаго правила, сдѣланное въ ст. 87 Основныхъ законовъ, изложено въ такихъ точныхъ выраженіяхъ, что оно ни къ какимъ недоразумѣніямъ повести не можетъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и въ соотвѣтствіи со ст. 91—93 Основныхъ законовъ Учрежденіе Правительствующаго Сената (по прод. 1906 г.) дополнено ст. 2[3], въ коей выражено: „На обязанность Правительствующаго Сената возлагается не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ государственныхъ законовъ. Такія постановленія возвращаются Сенатомъ по принадлежности, съ указаніемъ, что они могутъ быть изданы только въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основными законами". Со времени воспослѣдованія этого закона, такимъ образомъ, нѣтъ больше препятствій для дѣятельности Сената по надзору за тѣмъ, чтобы въ порядкѣ верховнаго управленія не издавались законы; отказъ въ обнародованіи такихъ актовъ вмѣненъ Сенату въ прямую обязанность.

Затѣмъ въ томъ же Высочайше утвержденномъ 5 іюня 1905 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта, и въ примѣчаніи къ ст. 158 Учрежденія министерствъ (по прод. 1906 г.) выражено, что министры о принимаемыхъ ими въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ, доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія.

Затѣмъ въ слѣдующей статьѣ (6) Высочайше утвержденнаго 5 іюня 1905 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта говорится: „Если принятыя въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣры заключаютъ въ себѣ постановленія, не предусмотрѣнныя законами, и дѣйствіе ихъ оказалось необходимымъ продолжить на срокъ

болѣе шести мѣсяцевъ, то подлежащій министръ, до истеченія сего срока обязанъ войти съ представленіемъ въ законодательномъ порядкѣ объ изданіи на сей предметъ закона, хотя бы и временнаго или ограниченнаго лишь опредѣленною мѣстностью и одновременно донести о семъ Правительствующему Сенату".

Обсуждая эту статью Государственный Совѣтъ находилъ, что при указаніи въ ней сроковъ, Сенатъ будетъ имѣть возможность наблюдать, исполняется ли министрами возлагаемая на нихъ обязанность испрашивать въ законодательномъ порядкѣ разрѣшеніе на продолженіе такихъ мѣръ свыше шестимѣсячнаго срока. Слѣдуетъ впрочемъ замѣтить, что государственный секретарь въ своемъ представленіи предполагалъ предоставить Сенату право по полученіи имъ отъ министра донесенія о принятіи чрезвычайной мѣры, если онъ признаетъ, что принятая мѣра не вызывается необходимостью, представлять о томъ Императорскому Величеству [1]).

Переходя ко второму виду мѣръ, необходимыхъ для поддержанія силы закона и обезпеченія неуклоннаго его примѣненія путемъ усиленія надзора и облегченія способовъ обжалованія и отмѣны незаконныхъ распоряженій, Комитетъ Министровъ присоединился къ мнѣнію предсѣдателя Комитета о настоятельной необходимости преобразованія въ Россіи административной юстиціи въ духѣ тѣхъ же великихъ началъ, какія легли въ основаніе Судебныхъ уставовъ Императора Александра II, преобразовавшаго въ Россіи юстиціи гражданскую и уголовную. Во главѣ надзора за законностью управленія въ Россіи стоитъ по мысли Державнаго своего Основателя Петра Великаго и по силѣ своего Учрежденія Правительствующій Сенатъ. Но согласно указаніямъ практическаго опыта нашей государственной жизни слѣдуетъ признать, что современное положеніе Сената, созданное нѣкоторыми позднѣйшими узаконеніями, недостаточно обезпечиваетъ надлежащее выполненіе имъ такого законоохранительнаго призванія и что вслѣдствіе сего является дѣйствительная необходимость въ пересмотрѣ относящихся сюда постановленій дѣйствующихъ законоположеній въ особомъ высшемъ совѣщаніи. Руководящими началами при такомъ пересмотрѣ статсъ-секре-

---

[1]) Дѣло Гос. Сов. Деп. зак., 1905 г., № 50.

тарь Витте признавалъ: 1) самостоятельность Правительствующаго Сената и независимость постановляемыхъ имъ рѣшеній отъ министра юстиціи и другихъ министровъ; 2) приведеніе внутренняго строя Сената и разрѣшенія въ ономъ дѣлъ въ соотвѣтствіе съ необходимостью быстраго оказанія правосудія по дѣламъ административнымъ; 3) большую доступность Правительствующаго Сената для лицъ, потерпѣвшихъ отъ произвольныхъ дѣйствій органовъ управленія, въ смыслѣ сокращенія круга распоряженій, не подлежащихъ обжалованію въ Сенатъ и возможнаго упрощенія условій для жалобъ, приносимыхъ частными лицами, и 4) право непосредственнаго обращенія Сената къ Верховной власти по дѣламъ административнымъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія и нѣкоторое расширеніе принадлежащаго ему права законодательнаго почина.

Предположенія Комитета объ измѣненіи въ области дѣлопроизводства будутъ приведены въ отдѣлѣ этому посвященномъ.

Здѣсь же слѣдуетъ упомянуть, что согласно этому положенію Комитета было Высочайше образовано Особое совѣщаніе для пересмотра дѣйствующаго Учрежденія Правительствующаго Сената подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря А. А. Сабурова, выработавшее въ своихъ засѣданіяхъ съ 16 марта по 4 іюня 1905 г. основныя начала преобразованія Сената (журн. Особаго совѣщанія) въ значительной мѣрѣ отвѣчающія предположеніямъ Комитета Министровъ.

Въ виду образованія новыхъ законодательныхъ учрежденій, труды совѣщанія были переданы въ министерство юстиціи. Министромъ юстиціи, въ 1906 году, былъ внесенъ на разсмотрѣніе Государственной Думы проектъ о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ порядкѣ производства и рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ Правительствующаго Сената прежняго устройства.

Отдѣльные виды компетенціи Правительствующаго Сената.

Если имѣть въ виду только кругъ вѣдомства Сената, какъ онъ выраженъ въ Учрежденіи Правительствующаго Сената, то, пожалуй, можно было бы прійти къ заключенію, что компетенція Сената за все XIX столѣтіе почти не измѣнилась. Но

если имѣть въ виду и другія узаконенія и прочно установившееся фактическое положеніе этой компетенціи, то выводъ будетъ другой.

Какъ указано выше, за время царствованія Императора Александра I можно положительно утверждать, что Сенатъ располагаетъ извѣстною долею законодательной власти на правахъ законосовѣщательнаго учрежденія. Въ рѣдкихъ случаяхъ мы встрѣчаемся съ проявленіями этой власти и въ царствованіе Императора Николая I. Въ царствованіе Императора Александра II имѣются лишь рѣдкіе примѣры иниціативы Сената уже не въ области собственно законодательства, а лишь въ области толкованія закона. Такъ, въ 1867 г. мы встрѣчаемся съ двумя законодательными починами Сената. Первое дѣло касалось толкованія Манифеста 26 августа 1856 г.; оно возникло по представленію Совѣта главнаго управленія Восточной Сибири еще въ 1857 г. по вопросу о перемѣщеніи на водвореніе въ другія губерніи лицъ, сосланныхъ на житье въ сибирскія губерніи и отправленныхъ въ Сибирь. Сенатъ, находя, что въ законѣ нѣтъ точныхъ указаній, какимъ порядкомъ такое перемѣщеніе можетъ быть произведено и въ какія именно губерніи, выработалъ свои предположенія въ разрѣшеніе поставленныхъ вопросовъ и вошелъ съ представленіемъ. Но Государственный Совѣтъ, соглашаясь съ предположеніями Сената, нашелъ, что таковыя не выходятъ за предѣлы дѣйствующихъ законовъ и полагалъ предоставить Сенату привести свои предположенія въ исполненіе. Положеніе Государственнаго Совѣта было Высочайше утверждено. Второе дѣло касалось интереснаго вопроса, возбужденнаго Комитетомъ о раненыхъ, о томъ, слѣдуетъ ли производить 10% вычетъ въ пользу инвалидовъ изъ особаго вознагражденія, получаемаго чиновниками питейнаго акцизнаго управленія. Сенатъ, несмотря на возраженія министра финансовъ, склонился на сторону Комитета о раненыхъ и предложилъ соотвѣтственное дополнительное толкованіе закона, каковое и было Высочайше утверждено 17 апрѣля 1867 г. по положенію Государственнаго Совѣта.

Въ 1872 г. оберъ-прокуроръ Перваго департамента вошелъ въ Сенатъ съ предложеніемъ объ измѣненіи въ законодательномъ порядкѣ ст. 57 Основныхъ законовъ, въ видахъ отмѣны особой разсылки обнародовываемыхъ законовъ при указахъ Сената.

Оберъ-прокуроръ находилъ, что двойная разсылка новыхъ законовъ при указахъ и въ Собраніи узаконеній и излишня, и обременительна. Сенатъ не согласился съ этимъ предложеніемъ и, выясняя высокое значеніе акта обнародованія, при неправильномъ выполненіи котораго иногда возникали волненія и смуты, указалъ оберъ-прокурору, что Собраніе узаконеній не заключаетъ въ себѣ всѣхъ законовъ, подлежащихъ обнародованію; такъ, въ годы 1863—1867 въ Полномъ собраніи законовъ помѣщено 6.236 законоположеній, а въ Собраніи узаконеній всего 4.165 [1]).

Приведенные случаи, по своему содержанію, съ несомнѣнностью указываютъ на фактическое прекращеніе законодательной роли Сената.

Приблизительно въ томъ же положеніи за изслѣдуемое время мало по малу оказалась и административная власть Сената. Уже выше было указано, что, при освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости, высшая распорядительная власть въ дѣлѣ надѣленія крестьянъ землею была ввѣрена Главному комитету о сельскомъ состояніи, а когда затѣмъ 25 мая 1882 г. [2]) послѣдовало закрытіе комитета и распредѣленіе лежавшихъ на немъ обязанностей, то наблюденіе за введеніемъ въ дѣйствіе изданныхъ о крестьянахъ узаконеній поручено было министру внутреннихъ дѣлъ и другимъ министрамъ, по принадлежности (ст. 4), а на Сенатъ возложено разъясненіе въ потребныхъ случаяхъ истиннаго смысла узаконеній и разрѣшеніе, въ качествѣ высшей инстанціи, жалобъ на рѣшенія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій (ст. 2).

Если далѣе остановиться на питейномъ дѣлѣ, то и здѣсь, съ прекращеніемъ, въ 1861 г., откупной системы и переходомъ къ акцизной системѣ [3]), участіе Сената въ высшемъ руководительномъ веденіи этого дѣла тоже прекратилось.

Значительно сократилась административная власть Сената въ области назначенія на должности, или, лучше сказать, сократилось число объектовъ этой власти. Выборная система замѣщенія должностей постепенно во всѣхъ отрасляхъ управленія и суда

---

[1]) Сборникъ рѣшеній Общ. собр. первыхъ 3-хъ деп. и деп. Герольдіи Прав. Сен. за 1864—1875 г.г., сост. В. Ратьковымъ-Рожновымъ.

[2]) 3 П. С. З., № 911.

[3]) 2 П. С. З., № 37197.

замѣнена была системою назначенія, а право назначенія присвоено чинамъ администраціи, а не Сенату.

Такъ, въ 1862 г. съ преобразованіемъ мѣстной полиціи [1]) назначеніе полицеймейстеровъ, исправниковъ и чиновъ уѣзднаго полицейскаго управленія предоставлено было губернаторамъ.

Такъ, далѣе, со времени преобразованія губернскихъ учрежденій вѣдомства Министерства внутреннихъ дѣлъ [2]) въ 1865 г. совѣтники губернскаго правленія тоже болѣе не назначались Сенатомъ, а министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Въ 1866 г. [3]) были преобразованы казенныя палаты, причемъ должность асессоровъ была упразднена, а замѣнившіе ихъ начальники отдѣленій и старшіе дѣлопроизводители назначались министромъ финансовъ.

Производство въ чины ушло также отъ Сената и, вообще, отошла вся инспекторская часть, въ особенности съ возстановленіемъ Инспекторскаго отдѣла Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи [4]).

Судебное преобразованіе 20 ноября 1864 г. тоже избрало систему назначенія для замѣщенія должностей членовъ палатъ и окружныхъ судовъ, предоставивъ, какъ указано уже выше, Сенату лишь утвержденіе выборныхъ мировыхъ судей и назначеніе этихъ судей въ тѣхъ случаяхъ, когда выборы не состоятся.

И въ области охраненія казеннаго интереса компетенція Сената тоже въ значительной мѣрѣ уменьшилась. Согласно ст. 1297 Уст. гражд. суд., слѣдовательно, съ введенія Судебныхъ уставовъ, споры о казенномъ имуществѣ, возникающіе между министерствами или главными управленіями, разрѣшаются по взаимному соглашенію главныхъ начальниковъ тѣхъ министерствъ и управленій, если же соглашенія не послѣдуетъ, то представляются на разрѣшеніе Перваго департамента Правительствующаго Сената. Что касается до дѣлъ между казенными управленіями и частными лицами, возникающихъ изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ

[1]) Врем. Прав., П. С. З., № 39087, ст. 18—20.
[2]) П. С. З., №№ 42180 и 45267.
[3]) П. С. З., № 43336.
[4]) П. С. З., 1894 г., № 10578.

статей, то такія дѣла, по выбору частнаго лица, могутъ получить [1]) движеніе или въ общемъ судебномъ порядкѣ съ нѣкоторыми лишь отступленіями отъ порядка, установленнаго для другихъ гражданскихъ дѣлъ, или въ порядкѣ іерархически административномъ съ правомъ переноса при неудовольствіи на главныя начальства въ Первый департаментъ Правительствующаго Сената.

Само дѣло сдачи въ аренду оброчныхъ статей въ значительной мѣрѣ перешло въ руки администраціи. По силѣ ст. 45 Устава о казенныхъ оброчныхъ статьяхъ (Св. зак. т. VIII), утвержденіе Правительствующимъ Сенатомъ торговъ на сдачу оброчныхъ статей въ аренду требуется лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда оброчная сумма превышаетъ 30 тысячъ рублей, въ такихъ случаяхъ министры входятъ съ рапортами въ Сенатъ [2]).

Почти безъ измѣненія сохранилась компетенція Сената (по сравненію съ концомъ прошлаго періода) въ области охраненія и утвержденія правъ сословныхъ (департаментъ Герольдіи), въ области межеванія (департаментъ Межевой), въ области начетовъ казны и на казну и сложеніи безнадежныхъ взысканій, разрѣшенія разногласій по ревизіи отчетности между Военнымъ и Адмиралтействъ совѣтами и Совѣтомъ государственнаго контроля. Несомнѣнно, что и въ этихъ предѣлахъ это все еще функціи управленія, но нельзя отрицать, что по сравненію съ предѣлами прежней компетенціи Сената въ этой области и по сравненію съ современной компетенціею Сената въ другихъ областяхъ, кругъ его вѣдомства сократился. Если въ прежнее время, въ царствованіе Императора Александра I, не только можно было, но даже представлялось обязательнымъ, въ виду обширности компетенціи въ области управленія, считать Сенатъ однимъ изъ органовъ управленія, то возможно ли придерживаться того же взгляда въ настоящее время? Конечно современная компетенція Сената въ этой области не даетъ для этого никакихъ основаній. Поэтому необходимо признать, что статьи

---

[1]) Уст. гражд. суд. ст. 1301 и 1302.

[2]) Ср. дѣло по рапорту министра торговли и промышленности отъ 14 января 1907 г., за № 113, объ утвержденіи торговъ на отдачу въ аренду подъ добычу нефти казенныхъ участковъ нефтеносной земли въ Бакинскомъ уѣздѣ и рядъ другихъ подобныхъ дѣлъ.

Дѣло по жалобѣ Тамтаджіана и Мирзоева на распоряженіе министра земледѣлія и государственныхъ имуществъ о назначеніи новыхъ торговъ на аренду залежей пемзы (1904 г., 4 февраля) и друг.

Учрежденія Правительствующаго Сената, оставшіяся неизмѣнными по содержанію, получили, благодаря измѣнившемуся положенію Сената, совершенно другой смыслъ и другое значеніе. Такъ, статьи 203 и 204 Учрежденія Правительствующаго Сената, о надзорѣ за всѣми административными начальствами, имѣютъ теперь въ виду надзоръ не административнаго, хотя бы и самого высшаго начальства, а надзоръ особой законоохранительной коллегіи, хранилища законовъ. И если теперь, послѣ той эволюціи, которая медленно и постепенно завершилась въ области компетенціи Сената, лишивъ послѣдняго власти законодательной и власти исполнительной, посмотрѣть на Сенатъ во всемъ объемѣ его правъ по закону и его фактическихъ функцій, то можно ли сказать, что завершившаяся эволюція была во вредъ идеѣ Сената, положенной въ основу его Петромъ Великимъ? Идея эта, какъ указывалось неоднократно уже выше, состояла въ необходимости охраненія въ странѣ законности въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, и ввѣренія этого охраненія независимой, первенствующей въ государствѣ, коллегіи. Для осуществленія этой высокой задачи въ распоряженіи Сената имѣются и по закону и фактически всѣ необходимые пути. Исторически сложившаяся компетенція создала изъ Сената совершенно своеобразное, чисто русское, учрежденіе, которое нельзя уподоблять ни одному изъ учрежденій въ другихъ государствахъ: будь это административный судъ, австрійскій или прусскій, французскій государственный совѣтъ, или какое-либо другое подобное учрежденіе. Эта исторически сложившаяся компетенція даетъ возможность Сенату охранять правовой строй въ странѣ въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, обезпечивать всѣ необходимыя для этого условія. Чтобы въ этомъ убѣдиться, надлежитъ лишь въ общемъ обзорѣ представить отдѣльные виды законоохранительной компетенціи Сената.

Надзоръ за законностью и обезпеченіе правового строя начинается съ исключительнаго права Сената обнародовывать законы и отказывать въ распубликованіи таковыхъ, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ государственныхъ законовъ [1]). Сенатъ въ правѣ входить въ обсужденіе основательности кодификаціонныхъ измѣненій законовъ и согла-

---

[1]) Учр. Прав. Сената, ст. 2³, по прод. 1906 г.

сія этихъ измѣненій съ обнародованными имъ подлинными законами. На этомъ основаніи, когда въ изданіи Устава о паспортахъ 1890 года были показаны исключенными ст. ст. 363—370, содержавшія правила о взиманіи адреснаго и больничнаго сбора въ С.-Петербургѣ, то Сенатъ, остановившись при разсмотрѣніи одного дѣла на этихъ статьяхъ и признавая исключеніе ихъ неправильнымъ, основалъ на нихъ свое рѣшеніе, а затѣмъ, по представленію министра финансовъ, распубликовалъ свое опредѣленіе въ Собраніи узаконеній [1]).

Для возможности дальнѣйшаго наблюденія за ненарушеніемъ закона, согласно п. 6 ст. 176 Учрежденія министерствъ, на разрѣшеніе Сената должно представляться министрами всякое общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій, причемъ ему предоставлено право не распубликовывать распоряженій, нарушающихъ законъ. Если фактически эта статья не всегда исполнялась и съ другой стороны Сенатъ не всегда имѣлъ возможность при распубликованіи усмотрѣть несогласіе распоряженія съ законами, а такое несогласіе обнаруживалось впослѣдствіи при примѣненіи распоряженія на практикѣ, то во всякомъ случаѣ Сенатъ считалъ своею обязанностью и въ этотъ послѣдній моментъ воспользоваться предоставленнымъ ему правомъ наблюденія за согласіемъ распоряженій съ закономъ. Такъ, въ 1904 г. (15 декабря) Сенатъ разсмотрѣлъ дѣло по жалобѣ таганрогскаго почетнаго гражданина Николая Діамантиди на отказъ министра финансовъ въ освобожденіи просителя отъ уплаты попуднаго сбора при припискѣ пріобрѣтеннаго имъ въ Бельгіи парохода къ Таганрогскому порту—и найдя, что распоряженіе министра основывалось на ст. 14 изданной имъ въ 1902 г. инструкціи по взиманію таможенными управленіями въ портахъ корабельнаго и попуднаго сбора, что между тѣмъ указанная ст. 14 инструкціи несогласна съ закономъ 8 іюня 1901 г. (о преобразованіи портовыхъ сборовъ), не только отмѣнилъ самое распоряженіе министра финансовъ, но предоставилъ главноуправляющему торговымъ мореплаваніемъ и портами, къ коему эта часть перешла въ завѣдываніе, измѣнить ст. 14 инструкціи. Такъ, далѣе, когда въ 1895 г. государственный контролеръ

---

[1]) Собр. узак., 1896 г., ст. 1101.

обратилъ въ начетъ при ревизіи отчетности по расходамъ Николаевской инженерной академіи 7.274 р. 64 к. и при этомъ основывался на Высочайше утвержденномъ 27 апрѣля 1879 г. Положеніи Военнаго совѣта, то Сенатъ начетъ этотъ не утвердилъ. При этомъ Сенатъ разсуждалъ, что Положеніе Военнаго совѣта, касающееся тѣхъ предметовъ, которые опредѣляются Высочайше утвержденными въ общемъ законодательномъ порядкѣ правилами, не можетъ имѣть цѣлью ни установленіе новаго закона по этой части, ни отмѣну закона существующаго, и, какъ несогласное съ ст. 31—33 Высочайше утвержденныхъ въ 1862 г. въ общемъ законодательномъ порядкѣ смѣтныхъ правилъ, не можетъ быть примѣнено въ данномъ случаѣ [1]). Вопросъ объ отмѣнѣ Правительствующимъ Сенатомъ циркуляровъ губернаторовъ входитъ въ отдѣлъ о надзорѣ за законностью на мѣстахъ.

Сенатъ сохраняетъ далѣе и нынѣ одну изъ основныхъ своихъ функцій—толкованія законовъ (по скольку оно не требуетъ дополнительнаго аутентическаго толкованія), каковое толкованіе является рѣшающимъ, окончательнымъ и обязательнымъ. Здѣсь конечно имѣется въ виду толкованіе закона такъ сказать принципіальное, не по поводу какого либо извѣстнаго опредѣленнаго дѣла. Такія толкованія могутъ послѣдовать и по собственному почину Сената и по ходатайствамъ всѣхъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ, т. е. министровъ, центральныхъ и губернскихъ учрежденій [2]).

Эта первая стадія дѣятельности Сената обезпечиваетъ силу закона за надлежащимъ, въ законномъ порядкѣ отъ Верховной власти исшедшимъ, законоположеніемъ. Далѣе слѣдуетъ вторая стадія: общій надзоръ за законностью дѣйствій всѣхъ мѣстъ, подчиненныхъ Сенату. Въ этомъ отношеніи Сенату присвоены статьями 203 и 204 Учрежденія Правительствующаго Сената широкія права, которыя онъ не лишенъ возможности фактически осуществлять и безъ особыхъ жалобъ со стороны лицъ и учрежденій потерпѣвшихъ. Усмотрѣвъ по дѣлу, поступившему къ нему, нарушеніе закона, путемъ ли изданія инструкціи или

---

[1]) Ср. Разъясн. Общ. собр. Прав. Сената, изд. бар. А. Нолькена, 1901 г.

[2]) Учр. Прав. Сен., ст. 19, п. 6; Учр. мин., ст. 176, п. I; Учр. губ., ст. 474. Такія разъясненія иногда и публикуются (П. С. З., № 46006), рѣш. Сен. 1892 г. дек. 9—1893 г. іюня 17—Сборн. опредѣл. I деп. по вопр. Гор. пол. и т. д.

путемъ отдѣльнаго распоряженія, Сенатъ въ правѣ (и фактически дѣлаетъ это) потребовать объясненіе отъ министровъ, министерствъ и губернскихъ начальствъ и отмѣнить незаконныя распоряженія этихъ органовъ власти. Не слѣдуетъ забывать, что распоряженія всѣхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ гражданскаго вѣдомства, въ порядкѣ инстанціонномъ, могутъ быть обжалованы Сенату и имъ отмѣнены (вопросъ объ исключеніяхъ изъ этого общаго правила разсматривается въ отдѣлѣ объ отношеніяхъ Сената къ мѣстамъ ему не подчиненнымъ).

Особому попеченію Сената, какъ органа надзора, ввѣрено охраненіе правильности всѣхъ общественныхъ выборовъ: въ Государственную Думу [1]), въ земскія собранія, въ городскія думы, по выборамъ: купеческимъ, ремесленнымъ, мѣщанскимъ, объ освобожденіи отъ выборовъ и объ оставленіи въ должности по выборамъ, разсмотрѣніе жалобъ дворянъ, подвергаемыхъ взысканію или исключенію на постановленія дворянскихъ собраній.

Сенатъ является, далѣе, въ качествѣ органа надзора охранителемъ законной компетенціи каждаго изъ государственныхъ учрежденій. На этомъ основаніи имъ разрѣшаются въ силу ст. 19 Учр. Прав. Сената споры и пререканія о власти между административными учрежденіями—въ Первомъ департаментѣ. Въ силу ст. 117 Учр. судебн. устан., такіе же споры о подсудности между судебными и правительственными учрежденіями разрѣшаются въ Общемъ собраніи Перваго и кассаціоныхъ департаментовъ; далѣе, въ силу ст. 12 и 89 Пол. о земск. учр. и ст. 84 и 85 Гор. пол. Сенатомъ (по Первому департаменту) разрѣшаются пререканія между администраціей и органами самоуправленія.

Сенатъ въ Соединенномъ присутствіи Перваго и Гражданскаго кассаціоннаго департаментовъ въ силу ст. 117 Учр. Прав. Сената и ст. 1322 Уст. гражд. суд. является мѣстомъ окончательнаго разрѣшенія исковъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, а также служащихъ по выборамъ, а въ силу той же ст. 117 Учр. Прав. Сената и ст. 1094 Уст. угол. суд., Сенатъ, въ Соединенномъ присутствіи Перваго и Уголовнаго кассаціоннаго департаментовъ, разрѣшаетъ разномыслія между административными начальствами и прокурорами по во-

---

[1]) Учр. Прав. Сен., ст. 19.

просу о преданіи суду обвиняемыхъ въ преступленіи должности. Сенатъ, далѣе, имѣетъ и власть дисциплинарную. Въ силу ст. 204 Учр. Прав. Сената, усматривая нарушенія законнаго порядка и медленность со стороны губернскихъ начальствъ, онъ опредѣляетъ сдѣлать имъ отъ своего имени замѣчанія, а если подобныя упущенія замѣчаются въ нѣсколькихъ губерніяхъ и нужны общія предписанія или подтвержденія, то Сенатъ издаетъ оныя печатными указами. Для болѣе строгихъ взысканій Сенатъ испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе.

Если надзоръ не достигъ цѣли и обнаружены служебныя преступленія, то наступаетъ третья стадія въ дѣятельности Сената: онъ является въ силу ст. 19, 120 и 121 Учр. Прав. Сената и ст. ст. 1085, 1088 и 1088[1] Уст. угол. суд. органомъ преданія суду чиновъ административныхъ вѣдомствъ, назначаемыхъ Высочайшею властью не выше IV класса, предводителей дворянства и городскихъ головъ обѣихъ столицъ.

Въ тѣсной связи съ общею его дѣятельностью по охраненію законности въ странѣ стоитъ судебная власть Сената. Со времени изданія Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г., окончательно отдѣлившихъ судъ отъ администраціи и поставившихъ во главѣ всего судебнаго строя кассаціонные департаменты Правительствующаго Сената, послѣднему дѣйствительно принадлежитъ вся полнота независимой судебной власти—этого лучшаго средства поддержанія законности въ странѣ. Не слѣдуетъ забывать, что кассаціонные департаменты своими рѣшеніями по отдѣльнымъ дѣламъ, своими циркулярными разъясненіями, дѣйствительно руководятъ всѣмъ судебнымъ дѣломъ въ странѣ въ духѣ законности, не зная надъ собой никакой власти, вынося окончательныя, не подлежащія обжалованію рѣшенія. Эти же департаменты являются въ силу ст. 119[3] и 119[4] Учр. судебн. устан. органами надзора за судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства (Соединенное присутствіе Перваго и кассаціоннаго департаментовъ) и высшимъ дисциплинарнымъ для нихъ присутствіемъ (особый составъ).

Приведенная выше дѣйствительная и по закону и фактическая компетенція Сената, сложившаяся медленно, исторически, рядомъ отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ, тѣмъ не менѣе имѣетъ въ своей основѣ ту же идею Петра Великаго, которая,

подобно другимъ насажденіямъ Великаго Государя, разрослась и выросла до размѣровъ могучаго двухвѣкового дуба, подъ тѣнью котораго находятъ убѣжище всѣ законныя права безчисленныхъ учрежденій всякаго ранга и отдѣльныхъ личностей многомилліоннаго народа.

И эта идея настолько упрочилась въ умахъ русскаго народа, что, со времени царствованія Александра II, каждое новое учрежденіе, каждое новое начинаніе, ставилось подъ охрану все того же вѣкового дуба; такъ, послѣдовательно были поставлены подъ охрану Сената земское самоуправленіе, городское самоуправленіе, печать. А затѣмъ, какъ уже сказано выше, благодаря прочно поставленной во всѣхъ новыхъ законодательныхъ актахъ системѣ огражденія правъ личныхъ путемъ обжалованія, Сенатъ, въ лицѣ Перваго департамента, какъ высшій конечный пунктъ теченія всѣхъ жалобъ, сталъ мѣстомъ возстановленія всѣхъ нарушенныхъ правъ, которыя не могутъ быть ограждены путемъ иска въ общихъ судебныхъ установленіяхъ. Такимъ, такъ сказать, фактическимъ путемъ—ибо слово административная юстиція не встрѣчается еще ни въ одномъ законодательномъ актѣ, ни тѣмъ менѣе въ Учрежденіи Правительствующаго Сената—Сенатъ сталъ исполнять функціи административной юстиціи въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, ограждая права какъ отдѣльныхъ личностей, такъ и цѣлыхъ учрежденій (земскихъ собраній, городскихъ думъ и т. д.), когда они нарушены дѣйствіями какого либо административнаго органа, будь это отдѣльное должностное лицо, административное учрежденіе, или органъ всесословнаго или сословнаго самоуправленія.

При такомъ широкомъ основаніи для усиленія компетенціи, послѣдняя разрослась до предѣловъ почти всего того, что нормировано нашими законами. Если пытаться дать примѣрное перечисленіе поступающихъ въ Первый департаментъ дѣлъ и взять за основу раздѣленіе дѣлъ въ канцеляріи Перваго департамента по экспедиціямъ, то оказывается, что въ каждой изъ этихъ экспедицій вѣдаются преимущественно слѣдующія дѣла.

Въ первой экспедиціи: дѣла о возбужденіи судебнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ, дѣла объ огражденіи порядка и безопасности (паспорты, цензура, печать, предупрежденіе преступленій, усиленная и чрезвычайная охрана), дѣла

о правѣ жительства евреевъ, подданствѣ, льготы по Высочайшимъ манифестамъ.

Во второй: промысловое обложенiе.

Въ третьей: городское, земское, сословное самоуправленiе.

Въ четвертой: воинская повинность и рекрутскiя квитанцiи.

Въ пятой: повинности натуральныя, денежныя, объ устройствѣ и управленiи сословiй, причисленiи и исключенiи изъ обществъ, объ открытiи фабрикъ и заводовъ, дѣла страховыя, горнаго, лѣсного и сельскаго хозяйства, училищныя, контрактныя (поставки, подряды, аренды и начеты), опекунскiя, аптечныя, врачебныя, вѣроисповѣдныя дѣла, о признанiи селенiй мѣстечками, сложенiе недоимокъ, принудительное отчужденiе имуществъ.

Въ шестой: о правахъ службы должностныхъ лицъ (пенсiи, эмеритуры, преимущества, жалованье), дѣла пропинацiонныя и питейныя, по уставамъ казеннаго управленiя (таможенныя, акцизныя), по квартирному налогу, дѣла о наслѣдственныхъ крѣпостныхъ пошлинахъ и объ утвержденiи торговъ.

Это бѣглое перечисленiе предметовъ вѣдѣнiя Перваго департамента наводитъ на мысль, будто бы мы имѣемъ дѣло все съ тою же широкою компетенцiею Сената, какъ и въ первые годы царствованiя Императора Александра I. Ее постепенно сокращали, когда Сенатъ былъ высшимъ органомъ дѣйствительнаго фактическаго управленiя, но она вся цѣликомъ вернулась въ него да еще съ многими добавленiями, когда Сенатъ пересталъ управлять. Въ то же время, подъ влiянiемъ общихъ началъ Судебныхъ уставовъ, мало по малу выросла и упрочилась идея, что администрацiя не судья въ собственномъ дѣлѣ, что разрѣшенiе вопроса о томъ, правильно или нѣтъ примѣняетъ администрацiя законы, не нарушила ли она законныхъ правъ отдѣльныхъ лицъ или учрежденiй, должно быть ввѣрено учрежденiю, вполнѣ отъ администрацiи независимому, и хотя не общимъ судамъ, а все же учрежденiю, организацiя котораго тоже коллегiальная. И напрасно было бы думать, что возвращенiе широкой компетенцiи въ Сенатъ при новыхъ условiяхъ свело дѣятельность Сената въ относительно узкiя рамки судебной дѣятельности, занятой главнымъ образомъ возстановленiемъ нарушеннаго права. Самый характеръ административныхъ дѣлъ не допускаетъ этого; при разрѣшенiи таковыхъ попутно и неминуемо указами Сената подробно и всесторонне нормируется компетенцiя и порядокъ дѣйствiй того или дру-

гого органа администраціи, отношенія его къ другимъ учрежденіямъ, къ отдѣльнымъ гражданамъ, имъ подвѣдомымъ, закону дается жизнь и фактически, съ соблюденіемъ общихъ рамокъ устанавливаемыхъ имъ, онъ дополняется.

Здѣсь не мѣсто останавливаться подробно на исторіи зарожденія у насъ административной юстиціи и спеціально такъ называемыхъ губернскихъ присутствій смѣшаннаго состава [1]). Слѣдуетъ только замѣтить, что на мѣстахъ имѣется уже 10 присутствій, дѣйствующихъ въ качествѣ органовъ административной юстиціи: губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, губернскія или областныя объ обществахъ присутствія, губернскія (или губернскія по крестьянскимъ дѣламъ) присутствія, губернскія по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствія, губернскія присутствія по промысловому налогу, губернскія по воинской повинности присутствія, губернскія по квартирному налогу присутствія, губернскіе распорядительные комитеты, губернскія присутствія по дѣламъ объ осушительныхъ, оросительныхъ и обводнительныхъ предпріятіяхъ, губернскія оцѣночныя комиссіи. Для большинства этихъ присутствій министръ, завѣдующій данною отраслью управленія, является инстанціею, на которую уже приносится жалоба въ Сенатъ (по I и II департ.); такимъ образомъ Сенатъ, исполняя функціи административной юстиціи, несомнѣнно и въ данной обширной отрасли своей дѣятельности осуществляетъ тѣ же общія свои задачи: надзора за законностью управленія не только губернскихъ начальствъ, но и высшихъ органовъ, въ лицѣ министровъ.



---

[1]) Ср. С. К. Гогель. Губернскія присутствія смѣшаннаго состава, какъ органы административной юстиціи на мѣстахъ. Работа, представленная въ совѣщаніе статсъ-секретаря Сабурова, а за тѣмъ напечатанная въ Вѣстникѣ Права, 1906 г., № 4.

Сенатское дѣлопроизводство

А. До реформъ 60-хъ годовъ.

Общіе недостатки дѣлопроизводства. Медленность. Законодательныя и административныя мѣры для устраненія медленности. Начало единогласія рѣшеній, его происхожденіе и послѣдствія. Участіе министровъ. Инструкціи дежурству и оберъ-секретарю. Законъ 22 января 1832 г. Права участвующихъ въ дѣлѣ лицъ.



арактеръ сенатскаго дѣлопроизводства оказывалъ сильное и неблагопріятное вліяніе на судьбу и положеніе самого Сената и несмотря на рядъ законодательныхъ мѣръ несовершенства сенатскаго производства въ первую половину XIX столѣтія не только не были устранены, или хотя бы ослаблены, но даже возрасли. Ухудшенію положенія особенно содѣйствовало учрежденіе министерствъ. Министры вели борьбу съ Сенатомъ не только изъ за предѣловъ обоюдной компетенціи, но и въ предѣлахъ компетенціи изъ-за вліянія на существо самихъ рѣшеній и эта послѣдняя борьба происходила на почвѣ дѣлопроизводственныхъ правилъ.

Но и безъ этого осложненія сенатское дѣлопроизводство вступило въ XIX вѣкъ въ крайне неудовлетворительномъ состояніи. Оно, конечно, прежде всего страдало несовершенствами, общими съ другими судебными и административными учрежденіями того времени. Черезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ вступленія на престолъ и почти вслѣдъ за изданіемъ „указа о должности Сената", Императоръ Александръ I обратился къ Сенату съ Именнымъ указомъ слѣдующаго содержанія: [1]) „Внимая еже-

[1]) Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 240, л. 173.

дневно входящимъ къ Намъ жалобамъ на медленное рѣшеніе дѣлъ и зная, что, при всѣхъ побужденіяхъ и при всемъ усердіи и дѣятельности исполнителей, образъ производства дѣлъ, нынѣ существующій, во многихъ отношеніяхъ препятствуетъ успѣшному ихъ движенію, Мы признали нужнымъ изыскивать средства къ сокращенію и облегченію его, не ослабляя однакожъ силы обрядовъ, правосудіе охраняющихъ и исполненію закона существенныхъ. На сей конецъ представлено Намъ отъ генералъ-прокурора [1]) мнѣніе, которое, препровождая въ оригиналѣ Правительствующему Сенату, повелѣваемъ, войдя въ полное по сему предмету разсмотрѣніе, положить и представить Намъ мѣры, какія признаетъ онъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ наилучшими".

Мнѣніе генералъ-прокурора Беклешова, упоминаемое въ указѣ, ярко обрисовываетъ положеніе судебнаго строя того времени. Кромѣ того, что нельзя было опредѣлить, когда дѣло по очереди дойдетъ до разсмотрѣнія и сколько уйдетъ времени на дѣлопроизводство, для одного переноса дѣла изъ нижняго суда въ палату по закону полагалось $18^1/_2$ мѣсяцевъ; столько же полагалось времени на переносъ дѣла въ Сенатъ, а съ годовымъ срокомъ на подачу апелляціи всего могло уйти болѣе пяти лѣтъ. Предположенія Беклешова были несомнѣнно вполнѣ обоснованы. Онъ стоялъ за сокращеніе всѣхъ сроковъ, за отмѣну экстрактовъ по апелляціямъ; вызова къ рукоприкладству, по его мнѣнію, не должно быть, ибо ничего новаго при рукоприкладствѣ не обнаруживается. Вмѣсто экстрактовъ слѣдуетъ ввести краткія записки за отвѣтственною подписью оберъ-секретаря. Онъ признавалъ необходимымъ, чтобы даже по частнымъ жалобамъ Сенатъ не требовалъ объясненій „отъ присудственныхъ мѣстъ", а чтобы приносящаго частную жалобу заставлялъ брать копію производства изъ судебнаго мѣста и представлять при жалобѣ—и чтобы только тогда давалось „несумнительное разрѣшеніе въ Сенатѣ". Затѣмъ слѣдуетъ ни въ какомъ случаѣ не отступать отъ очереди, а очередь должна быть такова: 1) дѣла, по коимъ обвиняемые находятся подъ стражею и по коимъ люди ищутъ вольности, 2) по коимъ имѣніе отчуждено, 3) казенныя на ревизію поступающія дѣла и т. д.

---

[1]) Беклешова.

9 сентября слѣдующаго 1802 г. послѣдовалъ новый Именной указъ Сенату [1]) объ учрежденіи комитета изъ „сенатскихъ членовъ", для разсмотрѣнія сенатскаго канцелярскаго порядка. Здѣсь говорилось: „отъ учрежденія новаго образа управленія губерній, отъ расширенія государства чрезъ новыя пріобрѣтенія, естественно Сенатъ, яко средоточіе внутренняго въ государствѣ правительства, обременялся дѣлами превыше способовъ отвратить медленность въ теченіи оныхъ своею дѣятельностью. Для отвращенія таковыхъ затрудненій Мы считаемъ нужнымъ, чтобы Сенатъ изъ своихъ членовъ составилъ комитетъ и обще съ генералъ-прокуроромъ разсмотрѣлъ внутренній порядокъ канцеляріи Сената, имѣя главнымъ предметомъ найти и обдумать средства, дабы чрезъ оныя елико можно дать скорый ходъ дѣламъ въ Сенатѣ и дабы канцелярскіе обряды, по себѣ медлительные, не прибавляли, какъ то есть донынѣ, дѣятельности Сената. Представленія отъ генералъ-прокурора, по сей матеріи поданныя Намъ, пріобщаемъ къ сему и ожидаемъ, что Сенатъ не умедлитъ по сей части представить Намъ свое мнѣніе".

Оба указа совершенно опредѣленно выясняютъ взглядъ Императора Александра I на сенатское дѣлопроизводство и вообще на теченіе дѣлъ въ Сенатѣ. По Его мнѣнію оно несомнѣнно требовало настоятельныхъ мѣръ къ ускоренію, но самъ Сенатъ, личный составъ сенаторовъ, не былъ причиною медленности; причина лежала въ ростѣ государства, въ сложности судебныхъ порядковъ, въ медленности канцелярскаго производства. Наоборотъ, Сенату оказывалось въ обоихъ случаяхъ чрезвычайное довѣріе, ему самому поручалось разработать мѣры къ ускоренію производства. Но Сенату фактически не пришлось выполнить этихъ порученій—по крайней мѣрѣ мы не знаемъ докладовъ во исполненіе приведенныхъ указовъ. Вѣроятно, причиною такого безмолвія Сената была одновременно происходившая усиленная дѣятельность законодателя по этому предмету, и дѣятельность министра юстиціи Державина, которую современники характеризовали какъ безпокойную. Въ смыслѣ законодательства слѣдуетъ имѣть въ виду оба законодательные акта, послѣдовавшіе 8 сентября 1802 г., т. е. наканунѣ изданія послѣдняго изъ приведенныхъ выше указовъ.

---

[1]) П. С. З., № 20412.

Въ манифестѣ объ учрежденіи министерствъ о разрѣшеніи дѣлъ въ Сенатѣ ничего не сказано; къ этому вопросу имѣетъ отношеніе только ст. XV, въ которой говорится: „Всѣ министры суть члены Совѣта и присутствуютъ въ Сенатѣ". И только,—но изъ слова „присутствуютъ" выросъ постепенно почти цѣлый кодексъ о правахъ министровъ, кодексъ, который до чрезвычайныхъ размѣровъ развилъ и расширилъ это „присутствіе", хотя оно, самое большое, могло быть опредѣлено какъ участіе въ засѣданіяхъ Сената на правахъ члена присутствія.

Что касается до перваго законодательнаго акта 8 сентября, т. е. до „указа о должности Сената", то здѣсь имѣется рядъ статей, которыя опредѣляютъ порядокъ его дѣлопроизводства. По важности для слѣдующаго изложенія мы приведемъ эти статьи.

Ст. 12. Дѣла въ Общемъ Сената собраніи окончательно рѣшаются по большинству голосовъ, а большинство составляетъ двѣ трети оныхъ, въ департаментахъ же единогласно.

Ст. 14. Ежели въ департаментѣ произойдетъ разномысліе, ежели даже одинъ будетъ противнаго мнѣнія прочимъ, и если оберъ-прокуроръ не убѣдитъ всѣхъ къ единогласному рѣшенію, тогда дѣло переносится на разсмотрѣніе въ Общее Сената собраніе.

Ст. 15. Голосъ отъ сенатора, поданный по выслушанному дѣлу или внесенный въ журналъ, подписанный имъ, несогласный съ мнѣніемъ прочихъ соприсутствующихъ членовъ, хотя бы онъ былъ отсутственъ, вышелъ изъ службы, или же бы умеръ, остановляетъ рѣшеніе въ департаментѣ. Дѣло по оному переносится въ Общее собраніе, тамъ, разсматривая оное, выслушиваютъ и мнѣніе выбывшаго сенатора.

Ст. 16. Дѣла, рѣшенныя въ департаментахъ общимъ и согласнымъ мнѣніемъ всѣхъ присутствующихъ и генералъ-прокуроромъ не остановленныя, должны почитаться окончательно рѣшенными, переноса имъ въ Общее собраніе нѣтъ, и исполненіе въ оныхъ чинится по рѣшенію.

Ст. 17. Ежели въ департаментахъ съ резолюціями сенаторовъ генералъ-или оберъ-прокуроръ согласны не будутъ, тогда предложатъ они тому причины на разрѣшеніе Сената въ теченіе 8 дней не далѣе.

Ст. 18. Если на таковое предложеніе Сенатъ не согласится, а генералъ-или оберъ-прокуроръ останется при противномъ

мнѣніи, тогда, по предложенію генералъ-прокурора, дѣло поступаетъ въ Общее Сената собраніе.

Ст. 19. Если, по выслушаніи таковаго дѣла, генералъ-прокуроръ согласится съ резолюціею Общаго собранія, то дѣло окончательно рѣшается. Но если генералъ-прокуроръ не будетъ согласенъ съ оною, то равномѣрно да предложитъ онъ письменно побуждающія его къ тому причины; если же и тогда сенаторы останутся при своемъ мнѣніи, а генералъ-прокуроръ также не убѣдится ихъ разсужденіями, то дѣло вносится къ Императорскому Величеству, и тогда да предстанутъ предъ лице Его одинъ или двое изъ сенаторовъ, противнаго мнѣнія съ генералъ-прокуроромъ, избранные ими къ объясненію всѣхъ причинъ, которыя заставляютъ ихъ оставаться при своемъ мнѣніи.

Ст. 20. По уголовнымъ дѣламъ, въ которыхъ идетъ о лишеніи дворянскаго достоинства и чиновъ, Правительствующаго Сената департаментъ, по сужденіи, подаетъ Императорскому Величеству доклады и ожидаетъ конфирмаціи или указа.

Ст. 21. Дѣла въ Сенатѣ должны быть открыты каждому сенатору и для того какъ въ департаментахъ, такъ и въ Общемъ собраніи долженъ быть каждому изъ нихъ открытъ настольный реестръ, изъ котораго бы можно было имъ видѣть очередь слѣдующихъ къ слушанію дѣлъ и въ которомъ отмѣчено было, когда какое дѣло вступило, слушана резолюція дѣла, указы посланы и исполненіе учинено.

Ст. 22. О дѣлахъ гражданскихъ, уголовныхъ и межевыхъ, въ Сенатъ поступающихъ, публиковать каждый мѣсяцъ въ вѣдомостяхъ, означая, какое дѣло, подъ какимъ № записано въ настольномъ реестрѣ, равнымъ образомъ публиковать ежемѣсячно о дѣлахъ рѣшенныхъ, означая вкратцѣ, въ чью пользу, или какимъ образомъ рѣшены.

Ст. 23. Надлежитъ заблаговременно доставлять сенаторамъ изъ дѣлъ краткія записки, оберъ-секретарями и секретарями засвидѣтельствованныя, въ которыхъ должны быть отмѣчены числами тѣ листы, которые содержатъ документы, на коихъ право свое утверждаютъ тяжущіеся, дабы судья, хотящій вникнуть въ оное, имѣлъ черезъ то удобность отыскать скоро и въ самомъ пространнѣйшемъ дѣлѣ.

Ст. 24. Съ того времени какъ доставлены будутъ сіи записки, надлежитъ дѣлу лежать на столѣ по самое слушаніе, дабы

можно было каждому сенатору по немъ свободно справляться и объясняться съ дѣлопроизводителями.

Такимъ образомъ общія причины медленности, коренившіяся, какъ ясно доказалъ Беклешовъ, въ постановкѣ всего процесса во всѣхъ судахъ, остаются неизмѣнными; законодатель вводитъ измѣненія въ дѣлопроизводство собственно сенатское; эти измѣненія не коренныя, можно даже сказать, чисто инструкціоннаго характера.

Тѣмъ же характеромъ отмѣченъ послѣдовавшій за указомъ 8 сентября 1802 г. рядъ Высочайше утвержденныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ министра юстиціи Державина. Эти доклады [1]) стремятся отмѣнить прочтеніе въ засѣданіяхъ Сената какъ подлинныхъ дѣлъ, такъ и длинныхъ экстрактовъ, на составленіе которыхъ канцелярія тратила много времени, а между тѣмъ эти экстракты не могли быть потомъ превращены въ журналы, протоколы и опредѣленія Сената. Только послѣ прочтенія дѣла и выясненія резолюціи, канцелярія приступала къ составленію журнала, на что уходило много мѣсяцевъ, такъ что къ подписанію сенаторы забывали обстоятельства дѣла и приходилось вновь напоминать, а сенаторы обвиняли канцелярію въ неточности и т. д. Для избѣжанія этого Державинъ, взамѣнъ чтенія подлиннаго дѣла, составленія и чтенія экстрактовъ, выставляетъ на первый планъ краткую записку, составленную въ канцеляріи за отвѣтственностью оберъ-секретаря. Эта краткая записка должна обратиться въ опредѣленіе и приговоръ по присоединеніи къ ней резолюціи; послѣ вынесенія послѣдней, канцеляріи вновь ничего составлять не надо, отсюда и сокращеніе времени, и устраненіе недоразумѣній съ сенаторами. Но, кромѣ того, въ видахъ обезпеченія всесторонняго разсмотрѣнія и безпристрастія, а равно и ускоренія, какъ бы взамѣнъ дальнѣйшаго участія сторонъ въ дѣлѣ, устанавливается рукоприкладство, примѣнявшееся и въ XVIII в.; по составленіи указанной выше краткой записки, но до представленія ея сенаторамъ, она давалась на просмотръ тяжущимся и они должны были или подписаться, что согласны съ изложеніемъ дѣла, или сдѣлать свои возраженія на изложеніе документа, и имѣли право на поляхъ отмѣчать мѣста изъ дѣла, на которыя слѣдуетъ, по ихъ мнѣнію, особенно обратить вниманіе. Въ такомъ

[1]) П. С. З. №№ 20477 и 20478, 21 октября 1802 г.

подготовленномъ видѣ дѣло поступало на разсмотрѣніе сенаторовъ. Записки при разсмотрѣніи въ департаментѣ разсылаются недѣли за двѣ до слушанія дѣла всѣмъ сенаторамъ, а при слушаніи въ Общемъ собраніи раздается по 2—3 экземпляра на каждый департаментъ. При такомъ упрощеніи дѣла канцеляріи, журналъ (записка и резолюція) въ департаментѣ долженъ подаваться къ подписи на другой же день послѣ вынесенія резолюціи, а въ Общемъ собраніи въ слѣдующее засѣданіе.

Все это, съ нѣкоторыми оговорками, можетъ быть признано улучшеніемъ дѣлопроизводственнаго порядка; по мнѣнію сенаторовъ должно быть признано улучшеніемъ и образованіе, по докладу Державина, двухъ комитетовъ, каждый въ составѣ трехъ сенаторовъ— „для поверхностнаго разсмотрѣнія жалобъ на рѣшенія департаментовъ“ (одинъ для Петербургскихъ департаментовъ, другой для Московскихъ); объ окончательныхъ заключеніяхъ своихъ комитеты непосредственно представляютъ чрезъ министра юстиціи Государю.

Но Державинъ въ своихъ докладахъ не ограничивался этими мѣрами; значительная часть ихъ посвящена распорядкамъ канцеляріи и въ особенности установленію образа дѣйствій оберъ-прокуратуры. Державину обязана своимъ образованіемъ консультація. Въ докладѣ 21 октября 1802 г. говорится, что въ случаѣ, если послѣдуетъ разномысліе въ Общемъ собраніи Сената и предстоитъ давать согласительное предложеніе, то прежде предъявленія таковаго оберъ-прокуроръ долженъ войти съ представленіемъ къ генералъ-прокурору; послѣдній собираетъ совѣщаніе всѣхъ оберъ-прокуроровъ и вырабатываетъ съ ними согласительное предложеніе, но во всякомъ случаѣ голосъ генералъ-прокурора всегда имѣетъ перевѣсъ. Тотъ же порядокъ, со всѣми осложненіями канцелярской переписки того времени, устанавливается и для Московскихъ департаментовъ Сената (докладъ 4 декабря 1802 г.). Такимъ путемъ была создана новая инстанція и, конечно, образованіе таковой не могло содѣйствовать ускоренію сенатскаго производства.

7 декабря того же года [1] послѣдовалъ Именной указъ, коимъ повелѣвалось рѣшать дѣла въ Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ по большинству двухъ третей голосовъ, не перенося въ Общее собраніе Петербургскихъ. Но для предъявленія согласительныхъ предложеній сохранялся державинскій поря-

[1] П. С. З., № 20546.

докъ; въ случаѣ, если Общее собраніе не согласится и съ согласительнымъ предложеніемъ, то представляется мнѣніе большинства чрезъ двухъ депутатовъ отъ Сената, пріѣзжающихъ для сего въ Петербургъ.

24 декабря 1802 г. министръ юстиціи объявилъ Сенату Именной указъ [1]), въ коемъ подтверждались распоряженія Державина (въ вышеприведенныхъ Высочайше утвержденныхъ докладахъ) и указывалось, что, не смотря на разсылку записокъ, сенаторы, не бывая въ присутственные дни, не присылаютъ своихъ мнѣній и тѣмъ задерживаютъ и составленіе записокъ и все теченіе дѣлъ; поэтому подтверждалось о непремѣнномъ исполненіи установленнаго докладами порядка.

Такіе именные указы и предложенія генералъ-прокуроровъ слѣдуютъ одинъ за другимъ, а жалобы на медленность не прекращаются. Создается особый ускоренный порядокъ для нѣкоторыхъ дѣлъ, напримѣръ, вексельныхъ (25 іюля 1802 г.), допускается разсмотрѣніе и рѣшеніе дѣлъ безъ очереди [2]). 16 марта 1808 г., по докладу министра юстиціи Лопухина, въ виду „изнуренія, претерпѣваемаго подсудимыми отъ долговременнаго неразрѣшенія ихъ участи“, V департаментъ раздѣляется на два отдѣленія.

18 сентября 1826 г. Императоръ Николай I обращается съ рескриптомъ къ тому же Лопухину, но уже какъ предсѣдателю Государственнаго Совѣта; въ рескриптѣ говорится: „желая скорѣйшаго окончанія дѣлъ уголовныхъ, дабы всевозможно сократить томительныя ожиданія подсудимыхъ, предлагаю вамъ учредить особое на каждой недѣлѣ засѣданіе Государственнаго Совѣта для разсмотрѣнія дѣлъ уголовныхъ, поступающихъ изъ Сената“ [3]). Въ слѣдующемъ году по докладу министра юстиціи кн. Лобанова-Ростовскаго издается [4]) указъ объ учрежденіи двухъ Общихъ собраній Петербургскихъ департаментовъ Правительствующаго Сената. Въ докладѣ Лобанова говорится, что поступленіе дѣлъ все увеличивается, а вмѣстѣ съ тѣмъ усиливается и медленность производства, такъ что имѣется не мало дѣлъ, поступившихъ по Высочайшему повелѣнію еще въ 1823 г. Общее собраніе имѣетъ всего одно засѣданіе въ недѣлю, поэтому пред-

---

[1]) П. С. З., № 20566.

[2]) О людяхъ, ищущихъ вольности. П. С. З., № 26081.

[3]) Сбор. Истор. Матер., извлеч. изъ Арх. Соб. Е. И. В. канцеляріи. Вып. 7, 1895 г.

[4]) 2 П. С. З., № 1063, 11 апрѣля 1827 г.

полагается образовать два общихъ собранія: одно для дѣлъ, поступающихъ вслѣдствіе разногласій въ департаментахъ (IV, V и Межевой), а второе для всѣхъ остальныхъ дѣлъ, т. е. по Высочайшимъ повелѣніямъ о пересмотрѣ рѣшеній департаментскихъ, по случаю необходимости въ новомъ законѣ или поясненіи прежняго, для дѣлъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ, по частнымъ жалобамъ на неправильное или медленное исполненіе рѣшеній Сената. Въ 1843 г. было признано, что цѣль, поставленная Временному общему собранію—„отклоненія накопленія дѣлъ достигнута", и это собраніе закрыто [1]).

Медленность все же не искоренялась, а какъ будто бы еще упрочивалась. А между тѣмъ Сенатъ, при сравнительно малочисленномъ составѣ своемъ того времени, работалъ много. Какъ видно изъ данныхъ, содержащихся въ представленіи кн. Лопухина отъ 27 января 1805 г. объ упраздненіи временныхъ департаментовъ Сената, образованныхъ въ 1796 г. при Императорѣ Павлѣ I, въ кои поступало сравнительно мало дѣлъ, во всѣ департаменты Сената (за исключеніемъ временныхъ) съ 1797 г. по конецъ 1804 г. поступило 43,613, а рѣшено, вмѣстѣ съ остававшимися отъ прежнихъ лѣтъ, 44,955. Но въ виду усиленнаго поступленія дѣлъ, по предложенію Лопухина, образуется, одновременно съ упраздненіемъ временныхъ, два новыхъ постоянныхъ департамента: Четвертый и Восьмой апелляціонные [2]). Тѣмъ не менѣе Сенатъ не поспѣвалъ за поступленіемъ дѣлъ. Вотъ таблица, приведенная въ дѣлѣ Государственнаго Совѣта, Комитета предсѣдателей 1810 и 1811 г.г. [3]) за годы 1804 по 1809 включительно.

Года.	ПОСТУПИЛО И ОСТАВАЛОСЬ.	Рѣшено.
1804	39.302	26.833
1805	40.600	27.825
1806	42.530	31.813
1807	44.711	34.822
1808	47.223	38.618
1809	51.542	45.181

[1]) 2 П. С. З., № 16957.
[2]) Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. гражд., 1813 г., № 89.
[3]) Тамъ же, дѣла Комитета предсѣдателей №№ 9 и 10, т. III.

Приведенныя данныя свидѣтельствуютъ о громадной дѣятельности Сената. Но иногда всетаки—главнымъ образомъ вслѣдствіе преклоннаго возраста—отдѣльные сенаторы бывали не совсѣмъ аккуратны въ исполненіи своихъ обязанностей и тогда Сенату объявлялись строгіе указы. Такъ въ 1816 году [1]) министру юстиціи объявленъ былъ Именной указъ такого содержанія: „До свѣдѣнія Моего дошло, что сенаторы, даже не занятые никакими должностями, уклоняются отъ присутствія въ Сенатѣ подъ предлогами, не заслуживающими уваженія, такъ что нерѣдко слушаютъ дѣло одинъ или два сенатора, да и тѣ пріѣзжаютъ на самое короткое время, отъ чего происходитъ не только медленность въ отправленіи правосудія, но и размноженіе недѣльныхъ голосовъ, которыхъ не могло бы случиться въ множественномъ числѣ, какъ нынѣ бываетъ, если бы дѣла прилежно разсматриваемы были въ полномъ присутствіи и сужденіе по онымъ производилось всѣми членами совокупно. Взирая съ неудовольствіемъ на таковыя послѣдствія, происходящія, какъ Мнѣ кажется, отъ невниманія къ особеннымъ обязанностямъ службы, столь важному званію, каково есть въ государствѣ званіе сенатора, закономъ предоставленной, повелѣваю вамъ объявить Мою волю Правительствующему Сенату, дабы всѣ члены онаго, памятуя всегда священный долгъ, присягою на нихъ возлагаемый, старались ревностно и по чистой совѣсти проходить настоящее служеніе свое, для котораго они и въ сіе достоинство возведены, а притомъ Я желаю, чтобы всѣ члены Сената съѣзжались въ собраніе и всякій разъ находились въ ономъ положенные Генеральнымъ регламентомъ часы въ приличныхъ по своей степени занятіяхъ“; такъ какъ министры каждый занятъ по своей части, то для дѣлъ съ ихъ участіемъ повелѣвалось назначить особый день въ недѣлѣ; министру же юстиціи повелѣно наблюдать за сенаторами. Черезъ нѣсколько дней послѣ этого (18 января 1816 г.) министръ юстиціи обратился съ предписаніемъ къ оберъ-прокурору VI департамента (Московскаго), въ которомъ указывалъ, что ему Высочайше повелѣно представлять Государю Императору дневныя записки о присутствіи г.г. сенаторовъ. Для этого министромъ установленъ слѣдующій образецъ вѣдомости:

---

[1]) П. С. З., № 29091, 22 января.

Вѣдомость о г.г. Сенаторахъ I департамента Правительствующаго Сената.

Генваря 24. Понедѣльникъ, день присутственный.

ПРИСУТСТВОВАЛИ:	НЕ ПРИСУТСТВОВАЛИ:
Корсаковъ	Донауровъ, за присутствіемъ въ Комитетѣ о винныхъ недоимкахъ.
Хитрово	
и такъ далѣе.	Габлеръ за болѣзнью.

Генваря 25. Вторникъ. День неприсутственный.

Генваря 26. Среда. День присутственный.

И т. д.

Въ 1819 г. [1]) былъ объявленъ Сенату такой указъ по случаю допущенной имъ ошибки: „Комитетъ Министровъ, разсмотрѣвъ объясненія Правительствующаго Сената I департамента по жалобѣ титулярной совѣтницы Субочевой, усмотрѣлъ, что Сенатъ, предписавъ Казанскому и Симбирскому губернскимъ правленіямъ въ случаѣ неисправности ея въ платежѣ откупной недоимки поступить съ нею на основаніи указа 12 ноября 1776 г., тѣмъ самымъ приговорилъ ее безъ суда и Моей конфирмаціи къ каторжнымъ работамъ, повелѣваю: 1) приговоръ отмѣнить, 2) симъ дѣломъ удостовѣрясь, какія послѣдствія можетъ имѣть неясность въ постановленіяхъ высшаго правительства, предписываемыхъ къ исполненію низшимъ инстанціямъ, повелѣваемъ Правительствующему Сенату усугубить свое вниманіе, дабы на будущее время опредѣленія его вообще по особеннымъ дѣламъ, касающимся жизни, чести и имѣнія, излагались съ такою ясностью, чтобы содержаніе ихъ не подлежало малѣйшему недоразумѣнію, не уклоняясь отъ порядка, законами установленнаго, и 3) наблюдать за непремѣннымъ исполненіемъ министру юстиціи“.

Императоръ Николай I также внимательно слѣдилъ за внѣшнимъ порядкомъ выполненія сенаторами своихъ служебныхъ обязанностей. Просматривая еженедѣльныя вѣдомости о присутствіи

[1]) П. С. З., № 27841, 16 іюня 1819 г.

сенаторовъ въ засѣданіяхъ, Государь усмотрѣлъ [1]), что петербургскіе и московскіе сенаторы отсутствуютъ и отлучаются по неизвѣстнымъ причинамъ, а потому повелѣлъ, чтобы непремѣнно объясняли, „за чѣмъ не могутъ быть въ Сенатѣ“.

Но все это единичные случаи. Главная причина нареканій на дѣлопроизводство Сената, и главнымъ образомъ на медленность этого производства, лежала въ одномъ изъ коренныхъ началъ всего сенатскаго дѣлопроизводства, въ одномъ изъ началъ, которое оставляли нетронутымъ всѣ законодательные акты, всѣ министерскія распоряженія, а именно, въ единогласіи рѣшеній департаментовъ Сената. И это начало было установлено по ходатайству самихъ сенаторовъ. Извѣстно, какъ это произошло. Когда въ Сенатѣ обсуждался отвѣтъ на Именной указъ Императора Александра 5 іюня 1801 г. о должности Сената, то вопросъ о единогласіи вызвалъ особенное сочувствіе [2]). Принципъ единогласія былъ рѣшительно проведенъ Екатериной II; при Императорѣ Павлѣ было установлено рѣшеніе дѣлъ по большинству голосовъ, а для XIX столѣтія принципъ единогласія возстановленъ въ указѣ 1802 г. и возстановленъ по прямому и рѣшительному настоянію самихъ сенаторовъ. Въ этомъ пунктѣ Негласный комитетъ при Александрѣ I уступилъ желаніямъ сенаторовъ, хотя и не вполнѣ: сенаторы просили единогласія и въ департаментахъ и въ Общемъ собраніи (ст. 2 доклада Сената), а пунктъ 13 указа 8 сентября устанавливаетъ единогласіе только для департаментовъ, а для Общаго собранія большинство $^2/_3$ голосовъ. Но далѣе ст. 14 и 15 указа буквально воспроизводятъ ст. 4 и 8 доклада Сената. Этими статьями устанавливается совсѣмъ особенный порядокъ, уже прямо противоположный существу Петровскаго указа 1722 г.

Въ силу этихъ статей указа 8 сентября установилось единогласіе не только присутствующихъ, но и отсутствующихъ сенаторовъ. Въ ст. 15 говорится: „голосъ сенатора, разъ поданный, несогласный съ мнѣніемъ прочихъ присутствующихъ членовъ, хотя бы онъ былъ отсутственъ, вышелъ изъ службы, или же бы умеръ, остановляетъ рѣшеніе въ департаментѣ“,— сложилась даже фраза, что голосъ сенатора не умираетъ. Намъ кажется, что это послѣднее постановленіе привело къ весьма

---

[1]) 2 П. С. З., № 5727. Указъ 8 ноября 1832 г.
[2]) Сбор. Археол. Инст., кн. I, 1878 г., стр. 68—168.

пагубнымъ послѣдствіямъ. Сенаторы добились установленія въ законѣ правила, безусловно неосуществимаго на практикѣ. Такое единогласіе возможно лишь по совершенно пустымъ, безспорнымъ дѣламъ, но разъ оказалось разногласіе, то наступаютъ и всѣ его послѣдствія. Однимъ изъ такихъ послѣдствій являлся и установленный по желанію сенаторовъ въ законѣ порядокъ, по которому въ случаѣ, если Общее собраніе по большинству голосовъ не согласится съ мнѣніемъ генералъ-прокурора, то „да предстанутъ" предъ лицо Монарха одинъ или два сенатора для словеснаго изъясненія дѣла (ст. 19). Нечего и говорить, что этотъ порядокъ, въ особенности послѣ извѣстнаго инцидента 1803 г., осуществленія на практикѣ не получилъ, но зато другія послѣдствія наступили. Разногласія повторялись крайне часто, а за разногласіями слѣдовало иногда весьма длительное прохожденіе дѣла. Уже въ 1808 г. Государь обратилъ вниманіе, что къ Нему поступаетъ по разногласіямъ изъ VII и VIII департаментовъ вдвое больше дѣлъ, чѣмъ изъ всѣхъ остальныхъ. Послѣдовалъ указъ [1]), въ которомъ говорилось: „если бы сенаторы болѣе прилежали бы къ исполненію ихъ обязанностей и съ большимъ вниманіемъ входили въ сущность дѣла", то разногласій было бы меньше, а потому повелѣвалось, чтобы при представленіи дѣлъ изъ VII и VIII департаментовъ излагалось мнѣніе каждаго сенатора порознь. Такіе указы повторялись.

Но кромѣ этихъ непосредственныхъ послѣдствій были и другія, которыя въ сущности были также неизбѣжны. Введеніемъ единогласія былъ установленъ порядокъ, при которомъ всякое движеніе дѣлъ должно было неминуемо остановиться. Поэтому понятно, что нужны были какія либо экстраординарныя мѣры для того, чтобы возстановить единогласіе и возвратить дѣлу нормальное теченіе. И такимъ средствомъ явилась введенная докладами Державина консультація оберъ-прокуроровъ подъ предсѣдательствомъ генералъ-прокурора. Но это было средство обоюдоострое. При вступленіи въ 1814 г. въ должность министра юстиціи Трощинскій нашелъ на консультаціи 319 дѣлъ за разногласіемъ сенаторовъ [2]); нѣкоторыя разногласія произошли еще въ 1809 г., а въ низшихъ инстанціяхъ дѣла продолжались

[1]) П. С. З., № 22969.
[2]) Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1816 г. 31/30, 1817 г.

уже по 30 и даже по 40 лѣтъ. Столь долговременную волокиту тяжущихся полагая крайнимъ для нихъ обремененіемъ и находя, что консультація въ настоящемъ ея положеніи обратилась въ новую, такъ сказать, инстанцію, Трощинскій принялъ энергичныя мѣры для расчистки накопленія, но при этомъ встрѣтилъ крайнія затрудненія. Многіе сенаторы выбыли, нѣкоторые умерли, а многіе забыли свое мнѣніе, данное давно. По нѣкоторымъ дѣламъ было до 10 мнѣній. Вотъ къ чему привела фикція единогласія и неумиранія голоса сенатора. Мѣры, предположенныя Трощинскимъ и состоявшія въ томъ, чтобы ввести систему постановки вопросовъ, на которые бы сенаторы отвѣчали „да или нѣтъ", не встрѣтили сочувствія въ Государственномъ Совѣтѣ и не получили законодательнаго утвержденія. Но благодаря принципу единогласія, надъ Сенатомъ въ видѣ консультаціи возникла какъ бы новая инстанція. Значеніе этого новаго органа Сенатъ вскорѣ почувствовалъ очень ясно: въ 1821 г. [1]) послѣдовалъ Именной указъ Сенату, въ которомъ говорилось: „Я не могу допустить, чтобы сенаторы оговаривали предложенія оберъ-прокурора и министра юстиціи". Оговаривать—значило опровергать, возражать; сенаторамъ дозволялось, слѣдовательно, только соглашаться или не соглашаться.

Но и образованіе новой инстанціи, которой нельзя возражать, ничего не помогло. Начало, въ силу котораго нужно было во что бы то ни стало добиваться отъ всѣхъ числящихся въ департаментѣ сенаторовъ ихъ мнѣній, а разъ добившись, считаться съ нимъ до окончательнаго рѣшенія дѣла въ Сенатѣ, вызывало безконечныя недоразумѣнія и совершенно останавливало правильное теченіе дѣлъ; законы-же, издававшіеся по этому поводу, не только не касались этого начала, но даже не держались какого либо одного направленія, одной цѣли. Такъ съ одной стороны при образованіи въ 1832 г.—въ виду все увеличивающагося накопленія дѣлъ —Временнаго общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ, засѣдающаго два раза въ недѣлю, предписано ему принимать голоса только отъ присутствующихъ [2]), а въ то же время по Высочайше утвержденному положенію Комитета Министровъ (1834 г. января 2) повелѣвается въ

---

[1]) 1 П. С. З., № 28708.
[2]) 2 П. С. З., № 5114.

другихъ собраніяхъ и департаментахъ запрашивать и отсутствующихъ сенаторовъ, ибо этимъ путемъ можно составить узаконенное большинство въ пользу согласительнаго предложенія. Далѣе въ 1827 г. [1]) въ Именномъ указѣ сказано, что Его Императорское Величество усмотрѣлъ изъ свѣдѣній, до Него доходящихъ, что „движеніе дѣлъ въ Московскихъ департаментахъ Правительствующаго Сената нерѣдко умедляется безнужною перепискою оберъ-прокуроровъ съ испрошеніемъ разрѣшеній на такіе случаи судопроизводства, кои могутъ быть объяты общимъ правиломъ“, а потому постановляется, чтобы оберъ-прокуроры на переносъ дѣла изъ департамента въ Общее собраніе не испрашивали разрѣшенія генералъ-прокурора,—а въ то же время въ 1829 г. [2]) создается совершенно особое положеніе товарищу министра юстиціи, въ силу котораго, если онъ разойдется во мнѣніи съ министромъ юстиціи, то дѣло переносится въ Общее собраніе, а если разногласіе произойдетъ въ консультаціи, то всетаки мнѣніе товарища министра прилагается. Далѣе, на ряду съ доведеніемъ до крайности требованія о нерушимости разъ заявленнаго сенаторомъ мнѣнія [3]), встрѣчается рядъ указовъ, коими обезпечивается хотя бы подписаніе сенаторомъ журнала до отъѣзда въ отпускъ, къ мѣсту новаго служенія и т. д. [4]), чтобы потомъ не возникало затрудненій, какъ быть съ заявленнымъ мнѣніемъ, когда нѣтъ на-лицо заявившаго мнѣніе сенатора.

Начало нерушимости разъ выраженнаго сенаторомъ мнѣнія повело еще къ другимъ, неожиданнымъ, послѣдствіямъ. Въ статьѣ XV Манифеста 8 сентября 1802 года объ образованіи министерствъ были сказаны простыя слова: „Всѣ министры присутствуютъ въ Сенатѣ“. Мысль, казалось бы, вполнѣ ясная: будучи подчинены Сенату по дѣламъ управленія, министры, конечно, должны были встрѣчать надобность въ представленіи Сенату словесныхъ объясненій. Но изъ сопоставленія этой части съ первою частью статьи, въ которой говорилось, что всѣ министры суть члены Совѣта (Государственнаго), выведено заключеніе, что они вмѣстѣ съ тѣмъ и сенаторы (на время исполненія обязанностей министра). А разъ они сена-

[1]) 2 П. С. З., № 1527.
[2]) 2 П. С. З., № 2964.
[3]) Архивъ Гос. Сов., дѣло Деп. гражд. 1813 г., № 89—1; П. С. З., № 25475.
[4]) 2 П. С. З., №№ 6266, 10529, 10894, 12652, 12928 и т. д.

торы, то они, конечно, обладаютъ и всѣми преимуществами положенія сенатора, а слѣдовательно и привилегіею нерушимости ихъ мнѣнія. Ихъ мнѣніе, т. е. мнѣніе одного какого либо вѣдомства, можетъ остановить рѣшеніе всякаго дѣла какъ въ департаментѣ, такъ и въ Общемъ собраніи, и не смотря на единогласное рѣшеніе всѣхъ сенаторовъ и согласіе всѣхъ представителей другихъ вѣдомствъ, задержать всякое административное дѣло десятки лѣтъ, пока рѣшеніе дѣла потеряетъ всякое значеніе для жизни. Хотя въ законѣ имѣется указаніе только о правѣ переноса министрами дѣлъ изъ департамента въ Общее собраніе, а не далѣе, но съ несогласіемъ подлежащаго министра очевидно вынужденъ считаться и министръ юстиціи, въ то время пропускавшій всѣ опредѣленія [1]), а министры не стѣснялись, не внося дѣла въ Государственный Совѣтъ, испрашивать Высочайшее соизволеніе на пересмотръ дѣла въ Общемъ собраніи Сената, „когда находили, что присланный имъ для исполненія указъ можетъ имѣть важныя неудобства для ввѣренной ихъ управленію части". Вотъ какой сложный механизмъ былъ возведенъ на началѣ, въ силу котораго надо было непремѣнно добиваться мнѣнія сенатора, числящагося присутствующимъ, а разъ добившись, считаться съ нимъ и разрѣшать, наконецъ, такое дѣло противъ этого единичнаго мнѣнія не иначе, какъ обезпокоивъ Монарха вопросомъ, часто не имѣющимъ особенной важности.

Но какъ велико участіе министровъ въ рѣшеніи Сенатомъ подвѣдомственныхъ ему административныхъ дѣлъ? Предѣлы этого участія въ Сводѣ законовъ съ самаго перваго его изданія опредѣлены не точно и не исчерпывающе; въ Сводѣ законовъ [2]) приводится только перечень дѣлъ, по которымъ обязательно требовалось заключеніе министровъ, но Сенатъ не лишенъ возможности по всякому административному дѣлу истребовать заключеніе министра, а истребовавъ его—долженъ считаться съ нимъ, какъ съ голосомъ сенатора. Эта сторона или видъ участія опредѣлены подробно въ указѣ Сенату 1803 г. [3]) и Высочайше утвержденномъ въ 1831 г. мнѣніи Государственнаго

---

[1]) Архивъ Гос. Сов., дѣло Гос. Сов. Деп. зак. 1831 г., 78.
[2]) Ср. изд. 1832 г. т. I, ст. 401.
[3]) 2 П. С. З., № 20579.

Совѣта [1]); здѣсь указывается, что мнѣніе министра, выраженное имъ въ его собственномъ представленіи, не считается въ числѣ голосовъ сенаторовъ, къ таковымъ надлежитъ причислять лишь мнѣнія, выраженныя въ заключеніяхъ, истребованныхъ самимъ Сенатомъ, и заявленныя министрами въ присутствіи Сената, поэтому министры увольняются отъ подписи протоколовъ по такимъ дѣламъ, въ разрѣшеніи коихъ не принимали участія и не подавали мнѣній. Далѣе второй видъ обязательнаго участія министровъ тоже не исчерпывающе опредѣляется сводомъ 1832 г.; здѣсь поименованы дѣла: 1) о государственныхъ имуществахъ казенныхъ крестьянъ, 2) объ общественныхъ имуществахъ казенныхъ крестьянъ, 3) прикосновенныя къ обществамъ еврейскимъ, кромѣ дѣлъ уголовныхъ и тяжебныхъ о собственномъ имуществѣ, 4) прикосновенныя къ духовнымъ имуществамъ всѣхъ исповѣданій, 5) касающіяся военныхъ поселеній и солдатскихъ дѣтей, 6) объ исключеніи казенныхъ оброковъ всякаго рода статей, 7) о надѣленіи казенныхъ и удѣльныхъ поселянъ землями и угодьями.

Приведенный перечень слѣдуетъ дополнить хотя бы указанными въ ст. 1654 того же тома Свода законовъ (изд. 1832 г.) дѣлами тяжебными, прикосновенными къ государственнымъ имуществамъ, т. е. въ сущности дѣлами тяжебными казны съ частными лицами. А Сенатъ въ рядѣ дѣлъ прямо имѣлъ въ виду дѣла, прикосновенныя къ казенному интересу въ широкомъ смыслѣ слова [2]). Въ перечнѣ также забыты дѣла о самихъ казенныхъ крестьянахъ, объ ищущихъ вольности, происходящихъ изъ духовнаго званія [3]), дѣла по удѣльному вѣдомству [4]), дѣла по почтовому вѣдомству [5]). Главноуправляющему надъ почтовымъ вѣдомствомъ пришлось защищаться отъ присылки ему на заключеніе всѣхъ дѣлъ о кражахъ на почтѣ. Слѣдуетъ также упомянуть дѣла по военному вѣдомству, для которыхъ съ 1836 г. установленъ былъ особый порядокъ. Въ какой мѣрѣ всѣ подобные приводимые въ Сводѣ законовъ перечни дѣлъ, по коимъ надлежитъ требовать заключеніе министровъ, представляются

---

[1]) П. С. З., № 4709.

[2]) Ср. Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1826 г. № 7 и 2 П. С. З., № 1398.

[3]) 2 П. С. З., № 1604.

[4]) П. С. З., № 24972, 2 П. С. З., №№ 4786, 14174 и т. д.

[5]) 2 П. С. З., № 850 и послѣ Свода 1832 г.; Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1835 г., № 10; 2 П. С. З., № 8081.

неисчерпывающими, лучше всего доказывается Высочайше утвержденнымъ 4 февраля 1831 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта о сокращеніи дѣлопроизводства по министерствамъ и въ особенности Высочайше утвержденнымъ въ 1852 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта [1]) о сокращеніи дѣлопроизводства и переписки по гражданскому управленію. Въ статьѣ 4 этого закона говорится: „Правительствующимъ Сенатомъ разрѣшаются безъ истребованія предварительнаго заключенія министровъ и главноуправляющихъ слѣдующія дѣла" и затѣмъ дается перечень въ 28 пунктахъ. Среди этихъ пунктовъ, пунктомъ 14 разрѣшается Сенату не посылать на заключеніе министровъ дѣла объ отмѣнѣ постановленій губернскихъ правленій, когда сами министры представляютъ объ отмѣнѣ этихъ постановленій, или въ пунктѣ 24 о сложеніи разныхъ взысканій по Всемилостивѣйшимъ манифестамъ, когда таковое сложеніе прямо сими манифестами опредѣляется. Но даже и такія дѣла не освобождены отъ надзора министровъ и дальнѣйшей сложной процедуры; опредѣленія и по этимъ дѣламъ, предварительно подписанія сенаторами, посылаются къ подписи министровъ, и если они не найдутъ возможнымъ подписать, то даютъ заключеніе.

Въ этотъ же періодъ расширился и кругъ лицъ, которые присутствуютъ въ Сенатѣ съ правами сенаторскаго голоса: въ 1819 г. [2]) по одному дѣлу, по которому Сенатъ не удовлетворилъ представленія генералъ-губернатора, Государь лично замѣтилъ, что полезно было бы приглашать генералъ-губернаторовъ по дѣламъ, касающимся ввѣренныхъ имъ губерній, а въ слѣдующемъ году, основываясь на этомъ прецедентѣ, испросилъ себѣ такое же право и архангельскій военный губернаторъ [3]).

Особенно сложный порядокъ дѣлопроизводства установленъ для дѣлъ, касающихся военнаго вѣдомства и разрѣшенныхъ Военнымъ совѣтомъ. Еще въ 1835 году существовали въ этомъ отношеніи нѣкоторыя сомнѣнія; казалось, что авторитетъ Сената, какъ высшаго въ Имперіи учрежденія по дѣламъ административнымъ и судебнымъ, не будетъ поколебленъ. Какъ усматривается изъ дѣла военнаго департамента Государственнаго Со-

---

[1]) 2 П. С. З., № 25944.
[2]) П. С. З., № 27840.
[3]) П. С. З., № 28199, ср. также Св. зак., т. I, изд. 1832 г., ст. 260, п. 2.

вѣта [1]), министръ юстиціи Дашковъ затруднился пропустить несогласную съ мнѣніемъ Военнаго совѣта и военнаго министра резолюцію Общаго собранія Правительствующаго Сената первыхъ трехъ департаментовъ по дѣлу откупщика Рабиновича, находя, что прямыхъ указаній въ законѣ по этому поводу нѣтъ. На запросъ Государственной канцеляріи, военный министръ отвѣчалъ, что по его мнѣнію, въ случаѣ несогласія большинства сенаторовъ Общаго собранія съ военными властями, дѣло подлежитъ переносу въ Государственный Совѣтъ. Но Государственный Совѣтъ съ этимъ мнѣніемъ не соглашался. Онъ находилъ, что рѣшеніе Сената окончательное, точно также какъ и по другимъ министерствамъ и дѣламъ не менѣе важнымъ, и что въ такомъ случаѣ можетъ только министръ юстиціи перенести дѣло. Такая окончательность рѣшеній Сената въ данномъ случаѣ будетъ согласна, по мнѣнію Совѣта, и съ требованіями единообразія въ государственномъ распорядкѣ и общей связи судебной подчиненности, ибо по существующимъ законамъ въ гражданскомъ порядкѣ суда Сенату подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи [2]. Но одинъ изъ членовъ Государственнаго Совѣта согласился съ военнымъ министромъ, хотя и не мотивировалъ своего мнѣнія. Однако Императоръ Николай I нашелъ, что и въ дѣйствующемъ законѣ достаточно ясно указано, что въ случаѣ разногласія въ Сенатѣ дѣло поступаетъ въ „высшее“ учрежденіе и согласился съ мнѣніемъ одного члена Государственнаго Совѣта. Въ изданномъ въ слѣдующемъ году Учрежденіи Военнаго министерства [3]) уже категорически опредѣлено, что, въ случаѣ несогласія департаментовъ Сената съ мнѣніемъ Военнаго совѣта, дѣло препровождается къ военному министру, и если послѣдній возьметъ сторону большинства членовъ Военнаго совѣта, то дѣло переносится въ Общее собраніе Сената, въ коемъ при подсчетѣ голосовъ голоса членовъ Военнаго совѣта считаются наравнѣ съ голосами сенаторовъ, но если и здѣсь не составится узаконеннаго большинства, или министръ юстиціи не согласится, то дѣло переносится въ Государственный Совѣтъ.

---

[1]) 2 П. С. З., № 8242, 1835 г.
[2]) Св. зак., т. I, ст. 283.
[3]) 2 П. С. З., № 9038, §§ 631—633 и §§ 674—679.

Вотъ общая схема тѣхъ наслоеній на началѣ нерушимости мнѣнія сенатора, которыя конечно подрывали авторитетъ и власть Сената не въ меньшей степени, чѣмъ уступки въ борьбѣ за компетенцію съ министрами. Нельзя отрицать, что всѣми этими узаконеніями придавался обыкновеннымъ, хотя бы и министерскимъ, учрежденіямъ характеръ „какихъ то независимыхъ державъ, вступающихъ между собою въ дипломатическія сношенія“ (слова Кавелина) [1]).

Но если коренное начало сенатскаго дѣлопроизводства оставляется законодателемъ не тронутымъ и непоправимо замедляетъ теченіе дѣлъ, то во всемъ остальномъ законодатель проявляетъ большую заботливость. Онъ регламентируетъ подробно въ рядѣ законовъ и составленіе записокъ, и порядокъ собиранія голосовъ въ засѣданіи, и канцелярскіе порядки. Уже въ дѣлѣ Комитета предсѣдателей Государственнаго Совѣта 1810 и 1811 г.г. [2]) мы находимъ относящееся ко времени 1802—1808 г.г. подробное описаніе канцелярскаго порядка прохожденія дѣлъ, съ указаніемъ причинъ несовершенства и предположеніе одного изъ оберъ-прокуроровъ объ измѣненіи содержанія меморій, представляемыхъ Государю.

Затѣмъ, мы должны отмѣтить въ области регламентаціи внѣшняго теченія дѣлъ инструкцію дежурства въ канцеляріи Правительствующаго Сената [3]). Въ этой инструкціи, имѣющей 26 статей, изъ которыхъ нѣкоторыя изложены на нѣсколькихъ страницахъ, устанавливается порядокъ дѣйствій главнаго и частныхъ дежурствъ, учрежденныхъ при Правительствующемъ Сенатѣ для пріема пакетовъ, дѣлъ и т. д. Это начальный, отправной моментъ канцелярскаго теченія дѣлъ. Заслуживаетъ упоминанія, какъ указаніе на общее положеніе Сената, содержащееся въ ст. 3 инструкціи запрещеніе дежурству принимать пакеты, на коихъ подписано: „со вложеніемъ Высочайшихъ указовъ“, ибо пріемъ таковыхъ принадлежитъ до канцеляріи Министерства юстиціи.

Дальнѣйшее движеніе дѣла, поступившаго въ Сенатъ, все, такъ называемое, исполненіе по дѣлу, кромѣ рѣшенія поставленныхъ въ дѣлѣ вопросовъ, опредѣляется инструкціею оберъ-секретарю. Она была доложена Государю, и Его Величество

[1]) Кавелинъ. Соч., т. II, стр. 1086.
[2]) Арх. Гос. Сов., дѣла Комитета предсѣдателей 1810 и 1811 г. г., № 9 и 10, т. III.
[3]) Сенатскій указъ 19 сентября 1824 г. Св. зак. 1832 г., т. I, Прилож. X къ ст. 622.

чрезъ статсъ-секретаря Муравьева объявилъ, что она можетъ быть немедленно введена. Инструкція распубликована, какъ Высочайше утвержденная, 5 декабря 1828 г. [1]). Оберъ-секретарь, въ предѣлахъ компетенціи ввѣренной ему экспедиціи, былъ дѣйствительно главнымъ руководителемъ исполненія по дѣламъ; онъ въ сущности есть создатель всего того, что по каждому дѣлу называется письменнымъ производствомъ, онъ именно „производилъ дѣла". Подъ его руководствомъ составлялись записки, а въ сущности, что потомъ и узаконено, и проектъ резолюцій, онъ же собиралъ мнѣнія сенаторовъ (до 1832 г.). Тотъ же оберъ-секретарь опредѣлялъ и первоначальную судьбу всякаго поступившаго прошенія (подвѣдомственность департаменту, соблюденіе требованій гербоваго устава, предписаній относительно формы прошеній и т. д.), онъ же слѣдилъ и за конечнымъ актомъ всего дѣлопроизводства—исполненіемъ. Высшее руководительство принадлежало оберъ-прокурору, которому оберъ-секретарь былъ непосредственно подчиненъ, но дѣйствительное руководство всецѣло принадлежало оберъ-секретарямъ, въ лицѣ которыхъ Сенатъ располагалъ почти всегда опытными, знающими до тонкости данную отрасль управленія, дѣятелями; инструкція оберъ-секретарю есть потому ничто иное, какъ наказъ по всему сенатскому дѣлопроизводству. Здѣсь мы встрѣчаемъ и опредѣленіе времени, которое удѣлялось просителямъ для прочтенія записокъ передъ рукоприкладствомъ (§ 21): на прочтеніе записки въ 50 листовъ—двѣ недѣли, въ 100 листовъ—три недѣли и на каждые дальнѣйшіе 50 листовъ по недѣлѣ. Тутъ же опредѣляется и очередь по роду дѣлъ, въ которой дѣла подлежатъ докладу съ исключеніемъ „интересныхъ" дѣлъ (дѣла, съ коими сопряженъ интересъ казны), не терпящихъ отлагательства, которыя докладываются безъ очереди (§ 30), и порядокъ собранія отзывовъ на согласительныя предложенія, причемъ обращается вниманіе на то, отказывался ли сенаторъ отъ чтенія записки или нѣтъ (§ 42), и т. д.

Кромѣ этихъ двухъ крупныхъ актовъ въ этой области внѣшней регламентаціи производства мы встрѣчаемся съ рядомъ менѣе важныхъ распоряженій; такъ въ 1847 г. [2]) Высочайше утвер-

---

[1]) 2 П. С. З., № 2487.
[2]) 2 П. С. З., № 21289.

жденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта разрѣшено министру юстиціи печатать записки и въ такомъ уже видѣ разсылать таковыя сенаторамъ (по дѣламъ политическимъ и соблазнительнымъ печатать не разрѣшено). Далѣе имѣются именные указы о времени занятій сенаторовъ—Императоръ Николай I придавалъ этому большое значеніе; сперва было назначено начало занятій въ 9 час. утра, потомъ въ 10 час. утра [1]). Здѣсь мы встрѣчаемъ и рядъ указовъ и Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта о неперевершеніи Сенатомъ собственныхъ рѣшеній по тому же дѣлу, ни въ порядкѣ разсмотрѣнія по существу, ни въ порядкѣ разсмотрѣнія частной жалобы. Сенату предписывается, чтобы онъ предварительно пересмотра испрашивалъ Высочайшее соизволеніе на отмѣну собственнаго рѣшенія въ виду вновь открывшихся обстоятельствъ, причемъ если дѣло судебное или законодательное, то о пересмотрѣ надо входить чрезъ Государственный Совѣтъ, а если „правительственное", то чрезъ Комитетъ Министровъ [2]). Сенаторы, оставшіеся въ меньшинствѣ, не хотѣли подписывать докладовъ; Дашковъ думалъ выйти изъ затрудненія такимъ путемъ, чтобы вовсе не излагать мнѣнія меньшинства, но Государственный Совѣтъ не согласился, потребовалъ изложенія мнѣнія меньшинства и соотвѣтственнаго подписанія [3]). Наконецъ особенное вниманіе привлекаетъ содержаніе и форма записокъ, въ особенности въ видахъ облегченія трудовъ канцеляріи послѣ того, какъ состоялась резолюція [4]).

Но среди всѣхъ этихъ актовъ, конечно, самое важное значеніе въ дѣлѣ упорядоченія сенатскаго дѣлопроизводства занимаетъ Высочайше утвержденное 22 января 1832 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта и Именной указъ Сенату отъ того же числа [5]). Въ указѣ говорится: „Обращая вниманіе Наше на теченіе уголовныхъ и гражданскихъ тяжебныхъ дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, Мы усматривали, что многія изъ нихъ замедляются въ окончаніи своемъ отъ разногласія между сенаторами, возникаю-

---

[1]) 2 П. С. З., №№ 1346, 5121.

[2]) 2 П. С. З., №№ 3406, 5236, Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1831 г., № 78 и 1840 г., № 87.

[3]) Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1833 г., № 74; 2 П. С. З., № 6798.

[4]) 2 П. С. З., № 17450; Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. зак. 1843 г., № 93.

[5]) Арх. Гос. Сов., дѣло Общ. собр. 1832 г., № 64; 2 П. С. З., № 5113.

щаго иногда по неимѣнію посредника въ ихъ преніяхъ, который бы способствовалъ согласному и на точной силѣ законовъ основанному рѣшенію, постановляя вопросы, обнимающіе все существо дѣла, и охраняя необходимый въ сужденіяхъ порядокъ".

Вслѣдствіе сего, кромѣ I-го департамента, коему ввѣрены собственно дѣла распорядительныя, назначаются временные первоприсутствующіе во всѣ остальные департаменты. Вопросъ объ образованіи должности первоприсутствующихъ вызвалъ въ Государственномъ Совѣтѣ возраженіе со стороны адмирала Мордвинова, который представилъ даже по этому поводу особую записку. Мордвиновъ находилъ, что доселѣ первоприсутствующимъ и предсѣдателемъ Сената считался Его Императорское Величество, поэтому назначеніе первоприсутствующихъ умалитъ значеніе Сената; избраніе таковыхъ лицъ часто можетъ совершаться съ пристрастіемъ, завися отъ представленія министра юстиціи; слѣдуетъ опасаться, по мнѣнію Мордвинова, что свобода мнѣній потерпитъ при такихъ условіяхъ ущербъ. Но голосъ Мордвинова услышанъ не былъ и должность первоприсутствующихъ была образована. Если первоприсутствующій отсутствуетъ, то его замѣняетъ старшій по чину сенаторъ.

Обязанности первоприсутствующаго очень широки. Онъ наблюдаетъ за законностью постановки вопросовъ на основаніи прилагаемаго положенія, собираетъ голоса и объявляетъ рѣшеніе. Ему поручается наблюденіе за порядкомъ доклада дѣлъ, приготовленіемъ таковыхъ къ слушанію, за своевременною отсылкою записокъ къ сенаторамъ, за соблюденіемъ сроковъ, установленныхъ на изложеніе обстоятельствъ дѣла и резолюцій, и за безотлагательнымъ подписаніемъ сенаторами журналовъ и опредѣленій въ самомъ присутствіи Сената. Ему предоставляется входить въ личныя сношенія съ министромъ юстиціи о замѣчаемыхъ имъ безпорядкахъ въ дѣлопроизводствѣ. Къ тяжущимся у него тѣ же отношенія, что и у другихъ сенаторовъ. Приложенное къ мнѣнію Государственнаго Совѣта и тогда же утвержденное „Положеніе о порядкѣ предложенія вопросовъ и собиранія голосовъ при рѣшеніи дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ" представляется, несомнѣнно, весьма хорошо разработаннымъ и вполнѣ пріемлемымъ и въ настоящее время. Докладывающій (вѣроятно оберъ-секретарь) до чтенія записки долженъ представить первоприсутствующему краткое изложеніе, съ ука-

заніемъ сущности предмета. Первоприсутствующій и самъ вырабатываетъ вопросы, причемъ прежде ставятся вопросы по предварительнымъ соображеніямъ: всѣ ли справки нужныя къ дѣлу собраны, всѣ ли соблюдены обряды, предписанные закономъ, и если сдѣлано въ семъ упущеніе, то какое оно должно имѣть вліяніе на рѣшеніе дѣла. Вопросы по существу дѣла должны обнимать всѣ главныя обстоятельства дѣла и примѣненіе законовъ. Вопросы излагаются раздробительно, по главнымъ обстоятельствамъ дѣла, раздѣляя каждое сложное обстоятельство на его составныя части и въ такомъ по возможности видѣ, чтобы на каждый изъ нихъ удобно было отвѣчать однимъ рѣшительнымъ словомъ положительно или отрицательно.

Вопросы излагаются изустно или письменно и, прежде предложенія присутствію для голосованія, прочитываются цѣликомъ, чтобы присутствіе могло убѣдиться, что таковые объемлютъ всѣ обстоятельства дѣла. Каждому сенатору дозволяется дѣлать замѣчанія на вопросы, сомнѣнія разрѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ.

Разсмотрѣніе дѣла начинается съ прочтенія записки, потомъ обсуждается постановка вопросовъ, а затѣмъ принятые вопросы предлагаются первоприсутствующимъ. Каждый сенаторъ можетъ мотивировать свое мнѣніе и критиковать чужое мнѣніе, но въ его мнѣніи долженъ заключаться рѣшительный отвѣтъ на поставленный вопросъ. Голоса отбираются, начиная съ младшихъ. По вопросу можно представлять и изложенное на письмѣ мнѣніе (противное большинству). Первоприсутствующій спрашиваетъ, кто остается при прежнемъ мнѣніи, а затѣмъ объявляетъ свой голосъ и рѣшеніе.

Не можетъ быть сомнѣній, что разсмотрѣнная мѣра внесла много системы и стройности въ самый процессъ разсмотрѣнія дѣла въ присутствіи и въ этихъ предѣлахъ имѣетъ большое значеніе. Но, конечно, ею и не затрагивался тотъ коренной недостатокъ дѣлопроизводства, о которомъ говорилось выше.

Что касается положенія въ Сенатѣ участвующихъ въ дѣлѣ лицъ, то въ этомъ отношеніи въ Сенатѣ дѣйствовалъ общій порядокъ, примѣнявшійся во всѣхъ судебныхъ мѣстахъ того времени, т. е. участвующія въ дѣлѣ лица, конечно, не присутствовали въ судебномъ или административномъ засѣданіи Сената, но могли знакомиться въ канцеляріи съ дѣлопроизводствомъ и даже съ

составленными уже по дѣлу записками, дѣлать на запискахъ замѣчанія (рукоприкладство), подавать прошенія, представлять себя чрезъ повѣренныхъ [1]). Въ 1809 г. возникло сомнѣніе, имѣютъ ли такія же права и подсудимые. Сенатъ высказался за предоставленіе этихъ правъ подсудимымъ. Генералъ-прокуроръ не пропустилъ определенія, но Государственный Совѣтъ сталъ на сторону Сената [2]). Рукоприкладство допускалось не по однимъ судебнымъ дѣламъ, но и по тѣмъ изъ дѣлъ, докладываемыхъ Герольдіею Общему собранію Сената, по коимъ по существу закономъ допускаются ходатайства [3]), и по слѣдственнымъ дѣламъ казны съ частными лицами [4]). Въ 1834 г. [5]), по представленію II отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, состоялось подробное мнѣніе Государственнаго Совѣта, нормирующее сроки и порядокъ допущенія къ рукоприкладству; для отсутствующихъ дѣлались публикаціи, со дня которыхъ исчислялся двухмѣсячный срокъ для явки къ рукоприкладству (для проживающихъ въ Сибири и на Кавказѣ срокъ былъ назначенъ въ четыре мѣсяца).

Участвующія въ дѣлѣ лица могли отводить сенаторовъ на тѣхъ же основаніяхъ, которыя установлены были и для прочихъ судей, это называлось: „объявлять подозрѣнія". Въ этомъ отношеніи были нѣкоторыя колебанія въ практикѣ, но въ случаяхъ основательныхъ указаній о прикосновенности къ дѣлу, сенаторы и сами устранялись отъ участія въ разрѣшеніи дѣла [6]).



---

1) Ср. П. С. З., № 21600.
2) П. С. З., № 23586.
3) Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1843 г., № 20; 2 П. С. З., № 16540.
4) Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак., № 15; 2 П. С. З., № 7257.
5) 2 П. С. З., № 7576.
6) Ср. П. С. З., № 23990; Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1830 г., № 56; 2 П. С. З., № 7576.

Б. Послѣ реформъ 60-хъ годовъ.

Неблагопріятное вліяніе на ходъ дѣлъ въ Сенатѣ начала единогласія рѣшеній; мѣры по ограниченію этого начала, предложенныя Д. Н. Замятнинымъ въ 1863 году. Законы 6 мая 1863 г., 20 марта 1869 г. и 19 мая 1881 г. Участіе въ дѣлопроизводствѣ Сената министровъ, синодальнаго оберъ-прокурора. Законъ 9 іюня 1887 года. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ административныхъ департаментахъ. Проекты измѣненія этого порядка 1867 и 1905 г.г.



Въ порядкахъ сенатскаго дѣлопроизводства во второй половинѣ XIX столѣтія происходитъ тотъ же процессъ, что и въ области компетенціи Сената за это время. Этотъ процессъ уже охарактеризованъ нами какъ послѣдовательное проникновеніе началъ Судебныхъ уставовъ въ предѣлы дѣятельности „Правительствующаго“, административнаго Сената. Но если тамъ этотъ процессъ фактически уже почти завершился, то здѣсь процессъ этотъ идетъ гораздо медленнѣе. Можно сказать, что только отчасти ограничено причинившее Сенату такъ много вреда начало единогласія, „осложненія“ же сенатскаго производства, которыя явились неизбѣжнымъ послѣдствіемъ начала единогласія—сложная процедура консультаціи и вліяніе министровъ, въ порядкѣ дѣлопроизводственномъ на самое существо рѣшеній Сената, не только не уменьшились, но скорѣе увеличились.

Что касается движенія въ пользу ограниченія начала единогласія департаментскихъ рѣшеній, то оно началось одновременно съ судебной реформой, тотчасъ послѣ того, какъ были утверждены въ 1862 г. основныя начала этой реформы.

Назначенный (въ 1862 г.) управляющимъ Министерствомъ юстиціи Д. Н. Замятнинъ вошелъ 2 марта 1863 г. въ Госу-

дарственный Совѣтъ съ представленіемъ [1]), въ которомъ наглядно представилъ, къ чему на практикѣ привело начало, что голосъ сенатора не умираетъ, или точнѣе, какъ сказано было въ указѣ 8 сентября 1802 г. „голосъ сенатора долженъ имѣть дѣйствіе, хотя бы вышелъ онъ изъ службы, былъ отсутственъ, или онъ умеръ". Возможно ли, говоритъ Замятнинъ, оберъ-прокурору выступать съ предложеніемъ о смягченіи участи подсудимаго по уголовному дѣлу, когда одного изъ сенаторовъ, участвовавшихъ при первоначальномъ рѣшеніи дѣла, нѣтъ налицо и слѣдовательно единогласія быть не можетъ и предстоитъ неизбѣжно переносъ дѣла въ Общее собраніе, а въ результатѣ не облегченіе, а отягощеніе участи подсудимаго, благодаря волокитѣ [2]).

Въ то же время съ 1 сентября 1862 г. по 20 февраля 1863 г. возвращено въ уголовные департаменты Правительствующаго Сената 337 опредѣленій и изъ нихъ по 108 поручено оберъ-прокурорамъ дать Правительствующему Сенату предложенія объ измѣненіи рѣшеній, а подсудимые въ это время сидятъ подъ стражей. Если всѣ присутствующіе согласятся, то вѣроятно и отсутствующій согласился бы, но его нѣтъ и формальное начало ведетъ къ волокитѣ. Въ виду такого положенія, Замятнинъ предлагалъ для уголовныхъ дѣлъ установить правило, что они рѣшаются окончательно, если съ предложеніемъ оберъ-прокурора согласятся единогласно всѣ наличные сенаторы, хотя бы не было отобрано отзывовъ отъ участвовавшихъ прежде въ сужденіи по дѣлу. Главноуправляющій II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи баронъ Корфъ предложилъ распространить то же правило и на всѣ другія неуголовныя дѣла. При разсмотрѣніи этого законопроекта въ Департаментѣ законовъ голоса раздѣлились поровну. Въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта въ пользу законопроекта составилось меньшинство изъ 19 голосовъ, а противъ законопроекта—22 голоса, но Императору Александру II было угодно противъ мнѣнія меньшинства написать: „и Я", и проектъ Замятнина обратился въ законъ 6 мая 1863 г. Доводы обѣихъ сторонъ заслу-

[1]) Дальнѣйшее изложеніе основано на данныхъ, содержащихся въ дѣлѣ Государственнаго Совѣта 1863 г. Деп. зак., № 17.

[2]) Въ моментъ внесенія Замятнинымъ представленія, Сенатъ находился въ критическомъ положеніи: 5 сенаторовъ скончалось (Буксгевденъ, Бутурлинъ, Хотяинцевъ, Комовскій и Ореусъ) и двое уволено по болѣзни въ безсрочный отпускъ; не слѣдуетъ забывать, что голосъ поданъ и не умираетъ, поэтому новыя назначенія помочь не могутъ

живаютъ быть приведенными. Меньшинство разсуждало, что напрасно считаютъ начало единогласія столь древнимъ; оно установлено только Высочайше утвержденнымъ 10 ноября 1813 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта [1]. Благодаря ограниченію этого начала нисколько не умалится авторитетъ ни Сената въ цѣломъ, ни каждаго сенатора въ отдѣльности, а между тѣмъ это дастъ Сенату возможность покончить скорѣе старыя дѣла и облегчить введеніе новаго судебнаго строя. А 22 члена полагали, что правило, „по которому одинъ разъ данное сенаторомъ мнѣніе по дѣлу не умираетъ [illegible] составляетъ одно изъ коренныхъ его правъ, которое всегда охраняло высокое значеніе Сената и было установлено, нѣтъ сомнѣнія, единственно въ видахъ правосудія. Каждый изъ сенаторовъ, при сужденіи дѣла въ департаментѣ, зная, что данное имъ по дѣлу мнѣніе по самому закону не умираетъ, по необходимости долженъ дѣйствовать въ высшей степени осмотрительно и съ большимъ вниманіемъ разсматривать и обсуждать дѣло, тогда какъ если бы не существовало подобнаго правила, то сенаторы съ меньшимъ вниманіемъ обсуждали бы дѣло, зная, что данное мнѣніе можетъ еще измѣниться даже безъ отобранія отзыва отъ подавшаго мнѣніе. Такое право, дарованное Сенату еще Именнымъ Высочайшимъ указомъ 8 сентября 1802 г. и слѣдовательно дѣйствующее у насъ болѣе 60 лѣтъ, должно быть оставлено за нимъ во всей неприкосновенности до судебной реформы. А ускореніе зависитъ отъ оберъ-прокуроровъ, чтобы скорѣе предъявляли заключеніе. Колебать же нынѣ такое важное право было бы въ высшей степени опасно, тѣмъ болѣе, что право это служитъ самымъ существеннымъ охраненіемъ правосудія въ высшемъ судилищѣ, возвышая нынѣшнихъ сенаторовъ въ ихъ собственныхъ глазахъ и въ глазахъ подсудимыхъ и народа“.

Въ 1869 г. было внесено новое ограниченіе начала единогласія. Съ этой мѣрой связана и другая мѣра, направленная къ уменьшенію волокиты; собственно только эта послѣдняя мѣра и была въ началѣ намѣчена. Иниціатива этой мѣры исходила отъ Августѣйшаго Предсѣдателя Государственнаго Совѣта Великаго Князя Константина Николаевича. Онъ вошелъ къ Императору Александру II съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ которомъ изло-

---

[1]) Доводъ конечно неправильный.

жилъ, что въ Государственный Совѣтъ вносится и послѣ 20 ноября 1864 г. рядъ дѣлъ, которыя еще производятся въ прежнемъ порядкѣ судопроизводства и при томъ такія, которыя собственно рѣшены единогласно въ департаментахъ Сената. Таковы: 1) уголовныя дѣла, по коимъ обвиняемые присуждены къ лишенію дворянства, чиновъ, орденовъ, 2) дѣла о смягченіи участи подсудимыхъ, 3) объ утвержденіи въ дворянствѣ по представленнымъ документамъ и о возведеніи въ это достоинство на основаніи установленныхъ въ законѣ правилъ, 4) объ отмѣнѣ или пересмотрѣ прежнихъ судебныхъ рѣшеній Сената. По этому докладу состоялось 20 марта 1869 г. Высочайшее повелѣніе [1]) министру юстиціи, по соглашенію съ главноуправляющимъ II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и государственнымъ секретаремъ, войти нынѣ же въ подробное обсужденіе, какія изъ поступающихъ въ Государственный Совѣтъ судебныхъ дѣлъ могли бы впредь оканчиваться безъ переноса въ Совѣтъ. Министръ юстиціи графъ Паленъ, повторивъ въ своемъ представленіи докладъ Великаго Князя и предположивъ для всѣхъ этихъ дѣлъ, согласно съ заключеніемъ доклада, непосредственное представленіе министромъ юстиціи Государю единогласныхъ опредѣленій департаментовъ Правительствующаго Сената (съ сохраненіемъ общаго порядка въ случаѣ разногласія и протестовъ оберъ-прокуроровъ), прибавилъ отъ себя: „Такой же порядокъ, казалось бы, вполнѣ удобнымъ распространить и на всѣ вообще дѣла, производящіяся въ департаментахъ Сената по жалобамъ на присутственныя мѣста и на должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, а равно и по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ, такъ какъ дѣла эти, требующія также особой спѣшности въ производствѣ, нерѣдко замедляются на весьма продолжительное время, вслѣдствіе переноса ихъ въ Общее собраніе по разногласію въ департаментахъ". Этого краткаго объясненія было достаточно, чтобы для этого рода дѣлъ единогласіе было замѣнено большинствомъ $^{2}/_{3}$ голосовъ; настолько очевидна была несостоятельность начала единогласія [2]).

---

[1]) Изложеніе основано на данныхъ изъ дѣла Государственнаго Совѣта, Департамента гражд. и дух. дѣлъ, 1869 г., № 122.

[2]) Выс. утв. 26 мая 1869 г. мнѣніе Гос. Сов. И въ П. С. З. и въ Сводѣ законовъ (Учр. Прав. Сен., ст. 95) неправильно показана дата Высочайшаго утвержденія—29 мая.

Наконецъ и еще одно ограниченіе начала единогласія было установлено въ 1881 г., по представленію министра юстиціи Д. Н. Набокова [1]), для дѣлъ по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ должности въ административныхъ вѣдомствахъ и по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями, а равно дѣлъ о преданіи суду должностныхъ лицъ означенныхъ вѣдомствъ за такія преступленія (нынѣшняя ст. 96 Учр. Прав. Сената). Въ представленіи въ Государственный Совѣтъ по этому дѣлу министръ юстиціи изъяснялъ, что медленность по этимъ дѣламъ отдаляетъ производство суда и этимъ отягощается участь должностныхъ лицъ, которымъ законъ, изъ уваженія къ ихъ положенію, хотѣлъ предоставить лишь большее обезпеченіе. Далѣе, по мнѣнію Министра Юстиціи, при переносѣ дѣлъ въ Общее собраніе, а затѣмъ въ Государственный Совѣтъ, возникаетъ и другое, не менѣе важное, неблагопріятное послѣдствіе. При разрѣшеніи такого дѣла Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, актъ преданія суду оказывается Высочайше утвержденнымъ: возможно ли при такихъ условіяхъ соблюденіе ст. 740 Уст. угол. суд., по силѣ коей прокуроръ, если находитъ оправданіе подсудимаго уважительнымъ, то обязанъ, не поддерживая обвинительнаго акта, опровергнутаго судебнымъ слѣдствіемъ, заявить о томъ суду. Можетъ ли не вліять на рѣшеніе судей оглашеніе на судѣ такого Высочайше утвержденнаго акта о преданіи суду. Между тѣмъ дѣла болѣе сложныя о разномысліи между административными начальствами и прокурорами по вопросу о преданіи суду обвиняемыхъ въ преступленіи должности, разрѣшаются въ Соединенномъ присутствіи того же 1-го департамента и Уголовнаго кассаціоннаго департамента простымъ большинствомъ голосовъ. Поэтому, по мнѣнію министра юстиціи Набокова, и для этихъ дѣлъ слѣдуетъ установить разрѣшеніе простымъ большинствомъ голосовъ, какъ въ кассаціонныхъ департаментахъ.

Такъ неуклонно, постепенно, хотя и медленно, происходитъ вторженіе началъ Судебныхъ уставовъ въ дѣлопроизводство административныхъ департаментовъ Сената. Но слѣдуетъ замѣтить, что предположенія Набокова обратились въ законъ, не безъ нѣкоторой борьбы. Отзывы министровъ были благопріятны, за исключе-

---

[1]) Ср. дѣло Гос. Сов., Деп. зак., 1881 г., № 35.

ніемъ отзывовъ главноуправляющаго III отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и министровъ путей сообщенія и государственныхъ имуществъ. Возражавшіе находили, что существующій порядокъ вовсе не отягощаетъ участи обвиняемыхъ, главное же, что, по мнѣнію возражавшихъ, введеніе новаго порядка составитъ нѣчто въ родѣ deminutio capitis для министровъ, оно будетъ указывать, по ихъ мнѣнію, на безсиліе министровъ предать суду даже ихъ собственныхъ подчиненныхъ. Министръ юстиціи, отвѣчая на эти возраженія, указывалъ, что прекращеніе слѣдствій по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ, т. е. по дѣламъ несомнѣнно болѣе важнымъ, разрѣшается при участіи подлежащихъ министровъ внутреннихъ дѣлъ и иностранныхъ дѣлъ простымъ большинствомъ голосовъ.

Но составъ министровъ перемѣнился, новые представители не возражали и представленіе обратилось въ законъ 19 мая 1881 г. На этомъ дѣло и остановилось, и начало единогласія оставлено было для всѣхъ прочихъ дѣлъ и до нашего времени нерушимымъ.

Еще менѣе произведено перемѣнъ въ положеніи, присвоенномъ министрамъ въ дѣлопроизводствѣ Сената. Но и на этомъ положеніи, хотя и въ слабой степени, въ 1864 г., благодаря представленію Замятнина, отразились начала Судебныхъ уставовъ, не въ смыслѣ умаленія значенія министровъ, а въ смыслѣ нѣкотораго оживленія и упрощенія этого участія, перехода отъ чисто письменныхъ формъ къ устнымъ [1]).

Участіе министровъ ко времени представленія Замятнина требовалось: 1) по дѣламъ, относящимся къ предметамъ вѣдѣнія министерствъ (Учр. Прав. Сената, изд. 1857 г., ст. 30—32), 2) по дѣламъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, хищеніями, убытками или утратою для казны и 3) по дѣламъ, которыя защищались въ судѣ на правѣ казны.

Но участіе это было не личное, а письменное и притомъ въ двоякой формѣ. Дѣла, перечисленныя въ ст. 159—163 Учр. Прав. Сената (изд. 1857 г.), слушались въ Сенатѣ не иначе, какъ по предварительномъ истребованіи заключеній соотвѣтственныхъ министровъ и главноуправляющихъ или оберъ-прокурора Свя-

---

[1]) Дѣло Гос. Совѣта 1863/4 г., Деп. зак., № 15. Выс. утв. 8 іюня 1864 г. мнѣніе Гос. Совѣта о мѣрахъ для ускоренія хода дѣлъ, подлежащихъ въ Прав. Сенатѣ разсмотрѣнію при участіи министровъ и главноуправляющихъ (П. С. З., № 41475).

тѣйшаго Синода. Дѣла, перечисленныя въ ст. 168 того же Учрежденія (1—28 пункты), слушались безъ предварительнаго истребованія заключенія, а лишь, послѣ рѣшенія дѣла въ Сенатѣ опредѣленія, прежде подписанія сенаторами, посылались къ подписи министровъ. Если послѣдніе не соглашались, то требовали дѣла, давали заключенія и такимъ образомъ все дѣло получало теченіе какъ по дѣламъ перваго рода. Такія письменныя мнѣнія и исчислялись въ общемъ числѣ голосовъ сенаторовъ и имѣли силу переносить дѣла изъ департамента въ Общее собраніе. Такова картина письменной волокиты, столь далекая отъ требованій одного изъ основныхъ началъ Судебныхъ уставовъ — непосредственности. Правда министры считались по Учрежденію Сената присутствующими въ Сенатѣ по I департаменту (Учр. Прав. Сената ст. ст. 8 и 65), могли присутствовать и ихъ товарищи, но обремененные другими государственными дѣлами они рѣдко присутствовали. Замятнинъ находилъ, что личное участіе министровъ, помимо значительнаго ускоренія хода дѣлъ, приведетъ и къ болѣе правильному разрѣшенію дѣлъ; личныя объясненія министровъ, въ особенности по дѣламъ управленія, не могутъ не имѣть большого значенія.

Въ видахъ обезпеченія возможности дѣйствительнаго присутствія министровъ, Замятнинъ предлагалъ сдѣлать такое присутствіе обязательнымъ лишь въ I департаментѣ, по дѣламъ, по коимъ I департаментъ требуетъ предварительнаго заключенія, а по остальнымъ дѣламъ и по дѣламъ другихъ департаментовъ перейти отъ системы истребованія заключенія, при которой дѣла дважды посылаются къ министрамъ, къ системѣ посылки опредѣленій къ подписи. Изъ этого правила слѣдуетъ, по мнѣнію Замятнина, сдѣлать исключеніе для дѣлъ по жалобамъ на дѣйствія министровъ, по сношеніямъ съ Святѣйшимъ Синодомъ, статсъ-секретаріатомъ Царства Польскаго, по дѣламъ, подлежащимъ обсужденію Военнаго и Адмиралтействъ совѣта, по дѣламъ, требующимъ спеціальнаго техническаго заключенія. По всѣмъ этимъ дѣламъ, по прежнему, надо требовать заключенія.

Для представленія такого заключенія предположено назначить 3-хъ мѣсячный срокъ, а въ случаѣ, если въ этотъ срокъ министры не доставятъ заключенія или свѣдѣній, то должны представить объясненія. Для засѣданій съ министрами по проекту назначается особый день въ недѣлѣ по соглашенію.

Если министръ не явится въ назначенный день, то дѣла его откладываются до слѣдующаго засѣданія, а если онъ не явится и въ это второе засѣданіе, то дѣла слушаются безъ его участія. Только съ этимъ послѣднимъ предположеніемъ не согласился Департаментъ законовъ и замѣнилъ его нынѣ дѣйствующимъ правиломъ, въ силу котораго, если министръ не явится и во второе засѣданіе, то происходитъ соглашеніе съ нимъ чрезъ оберъ-прокурора.

Приведенныя измѣненія несомнѣнно повели къ большому оживленію сенатскаго производства, но конечно ни въ какомъ отношеніи не убавили вліянія министровъ на существо рѣшеній Сената.

Въ дальнѣйшемъ произошли только поясненія въ области отношеній Сената къ министрамъ по дѣлопроизводству. Въ этомъ смыслѣ имѣлъ существенное значеніе вопросъ, какія же министерства и главныя управленія не состоятъ подъ указами Сената. На этомъ вопросѣ особо останавливались при новомъ (1886 г.) изданіи Учрежденія Правительствующаго Сената. По поводу этого изданія въ 1883 г. главноуправляющій Кодификаціоннымъ отдѣломъ при Государственномъ Совѣтѣ запросилъ главноуправляющаго Собственною Его Императорскаго Величества канцеляріею (I отдѣленіемъ), на какомъ законѣ основывается неподчиненіе канцеляріи Сенату. На это главноуправляющій I отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи объявилъ главноуправляющему Кодификаціоннымъ отдѣломъ Высочайшее повелѣніе отъ 12 декабря 1883 г. слѣдующаго содержанія: „Государь Императоръ Высочайше соизволилъ повелѣть сообщить Вамъ, что Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія остается по прежнему изъятой отъ подчиненія Правительствующему Сенату“ [1]).

Въ 1887 г. оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода К. П. Побѣдоносцевъ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ о присвоеніи оберъ-прокурору Святѣйшаго Синода, по участію въ разрѣшеніи дѣлъ въ Сенатѣ, равныхъ съ другими министрами правъ. Въ представленіи этомъ дается наиболѣе исчерпывающее изложеніе [2]) всѣхъ законовъ, относящихся къ

---

[1]) Дѣло Государственной канцеляріи, 1883 г., № 37/43. I.
[2]) Дѣло Государственной канцеляріи, отд. Св. зак., 1887 г., № 117/19.

участію министровъ въ дѣлахъ Сената съ самого образованія министерствъ. Оберъ-прокуроръ находилъ, что интересы вѣдомства не ограничиваются дѣлами тяжебными объ имуществѣ, по коимъ только и требуется по дѣйствующимъ законамъ заключеніе оберъ-прокурора. Есть рядъ и другихъ дѣлъ, не менѣе затрогивающихъ интересы вѣдомства: таковы дѣла о привлеченіи имущества духовныхъ учрежденій къ платежу земскихъ и городскихъ повинностей и государственныхъ налоговъ, дѣла по заключаемымъ въ духовномъ вѣдомствѣ подрядамъ и поставкамъ, дѣла по соблюденію такихъ правилъ Строительнаго устава, которыя относятся къ огражденію церковнаго благочинія, дѣла, относящіяся до выборовъ городскими общественными управленіями частныхъ лицъ въ должности церковныхъ старостъ въ городскихъ безприходныхъ церквахъ. Въ подтвержденіе своихъ представленій оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода ссылался главнымъ образомъ на то, что дѣла Святѣйшаго Синода подчинены по закону одному и тому же теченію какъ до образованія въ 1817 г. Министерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, такъ и послѣ этого образованія. Если же въ дѣйствующемъ законѣ участіе оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода въ дѣлахъ Сената опредѣлено болѣе ограничительно, то это произошло благодаря кодификаціоннымъ ошибкамъ. Представленіе оберъ-прокурора было уважено и обратилось въ законъ [1]).

Для полноты представленія объ участіи министровъ въ рѣшеніяхъ Сената необходимо привести нѣкоторыя цифровыя данныя, представленныя въ Совѣщаніе статсъ-секретаря А. А. Сабурова. Къ 1 января 1905 г. числилось 87 дѣлъ, посланныхъ на заключеніе министровъ, изъ нихъ 66 посланы были въ 1904 г., 12 въ 1903 г. и было одно, посланное въ 1900 г. Къ тому же 1 января 1905 г. числилось посланныхъ министрамъ на подписаніе 73 дѣла; изъ нихъ 41 послано въ 1904 г., 18 въ 1903 г. и одно даже въ 1894 г. Изъ общаго числа 420 дѣлъ, перенесенныхъ въ Первое общее собраніе и числившихся за нимъ къ 1 января 1905 г. 126 не было доложено; изъ нихъ поступило въ Общее собраніе въ 1904 г.—86 дѣлъ, въ 1903 г. 27 и 4 даже въ 1900 г.; на консультаціи находилось 102 дѣла, изъ нихъ съ 1902 г.—25, съ 1903 г.—35.

---

[1]) Выс. утв. 9 іюня 1887 г. мнѣніе Гос. Совѣта.

Результаты инстанцiоннаго прохожденiя дѣлъ приблизительно таковы. За 10 лѣтъ (1895—1905 г.г.) было подано на опредѣленiя департаментовъ 72 всеподданнѣйшихъ жалобы, изъ нихъ удовлетворено при новомъ разсмотрѣнiи 40 и оставлено безъ удовлетворенiя 24. Изъ 235 перенесенныхъ въ Общее собранiе въ 1895—1905 г.г. дѣлъ, по 132 дѣламъ оставлены безъ измѣненiя опредѣленiя департамента.

Что касается собственно до порядка разсмотрѣнiя дѣлъ въ административныхъ департаментахъ Сената, то на немъ весьма мало отразилось влiянiе началъ Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.

Въ этомъ отношенiи можно отмѣтить очень немногое. Высочайше утвержденныя 11 октября 1865 г. [1]) правила имѣли въ виду создать, въ виду невозможности немедленнаго повсемѣстнаго введенiя судебной реформы, мѣры, упрощающiя судопроизводственные порядки: расширялось право жалобъ, сокращалась ревизiя, уменьшалась волокита отъ рукоприкладства, къ рукоприкладству болѣе не вызывали, назначая какъ прежде сроки въ нѣсколько мѣсяцевъ, а лишь допускались лица, сами явившiяся [2]).

Попытка внести нѣкоторыя начала Судебныхъ уставовъ въ порядокъ разсмотрѣнiя дѣлъ въ административныхъ департаментахъ Сената была сдѣлана министромъ юстицiи Д. Н. Замятнинымъ [3]). Замятнинъ выдѣлялъ въ особую группу дѣла судебно - административныя (административной юстицiи), отдѣляя ихъ отъ дѣлъ собственно управленiя. Для дѣлъ административной юстицiи, по мнѣнiю Замятнина, слѣдовало бы допустить публичность засѣданiя; послѣ доклада дѣла участвующiя въ дѣлѣ лица или ихъ уполномоченные допускаются, по проекту, къ словеснымъ объясненiямъ, резолюцiя оглашается при открытыхъ дверяхъ. Предварительно разрѣшенiя дѣла, выслушивается заключенiе оберъ-прокурора. Такимъ образомъ имѣлось въ виду перенести въ административные департаменты Правительствующаго Сената установленный для кассацiонныхъ департаментовъ Сената порядокъ разсмотрѣнiя дѣлъ. Представленiе Замятнина и въ этой части не встрѣтило сочувствiя. Главноуправляющiй II отдѣленiемъ Собственной Его Импера-

[1]) 2 П. С. З., № 42548.
[2]) Дѣло Гос. Совѣта, Деп. зак., 1865 г., № 43.
[3]) Дѣла Гос. Совѣта, Деп. законовъ, № 107/1867 и № 69/1868.

торскаго Величества канцеляріи гр. Панинъ доказывалъ, что невозможно разграничить дѣла судебно-административныя отъ дѣлъ управленія. Въ каждомъ изъ дѣлъ управленія могутъ быть и элементы судебно-административные, разъ подана жалоба. По мнѣнію Панина, „присутствіе при докладѣ публики нерѣдко могло бы увлечь тяжущихся и ихъ повѣренныхъ, представляющихъ Сенату словесныя объясненія, и вызвать съ ихъ стороны рѣзкія обвиненія противъ должностныхъ лицъ и присутственныхъ мѣстъ, или порицанія дѣйствій ихъ, съ цѣлью возбудить сочувствіе или одобреніе публики, что естественно было бы противно и достоинству правительства и достоинству суда".

Послѣ этой неудавшейся попытки Замятнина, въ существѣ дѣла, до 1904 г. не было дѣлаемо попытокъ измѣнить порядокъ сенатскаго дѣлопроизводства. Но при обсужденіи въ Комитетѣ Министровъ способовъ осуществленія п. 1 Именного Высочайшаго указа 12 декабря 1904 г. былъ затронутъ и вопросъ о сенатскомъ дѣлопроизводствѣ. Министръ юстиціи при этомъ замѣтилъ „что среди причинъ, объясняющихъ сравнительную слабость значенія Сената въ нашей государственной жизни, видное мѣсто занимаетъ архаичность Петровскаго Регламента Сената и неудобство сложнаго и тяжелаго механизма, не отвѣчающаго запросамъ жизни"... По мнѣнію министра слѣдовало бы пересмотрѣть правила, опредѣляющія соотношеніе Сената къ Военному и Адмиралтействъ совѣтамъ... Затѣмъ внутреннее переустройство Сената могло бы быть сопряжено съ установленіемъ окончательнаго разрѣшенія дѣлъ въ I департаментѣ простымъ большинствомъ голосовъ и устраненіемъ какъ принадлежащаго нынѣ оберъ-прокурору и министрамъ права протеста, такъ и вообще переноса дѣлъ въ Общее собраніе Сената и въ Государственный Совѣтъ. Въ порядокъ производства дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ министръ юстиціи предлагалъ ввести публичность засѣданій въ видѣ общаго правила по дѣламъ суднымъ и судебно-административнымъ и допущеніе словесныхъ объясненій жалобщиковъ, а также образованіе въ составѣ I департамента двухъ коллегій: обыкновенный составъ (не менѣе трехъ сенаторовъ) по дѣламъ суднымъ и судебно-административнымъ и общее присутствіе (въ составѣ не менѣе семи сенаторовъ) для дѣлъ по жалобамъ на министровъ, главно-

управляющихъ и генералъ-губернаторовъ и всѣхъ дѣлъ законодательныхъ и по управленію. Присоединяясь къ изложеннымъ соображеніямъ, предсѣдатель департамента законовъ Государственнаго Совѣта указалъ, „что въ дѣйствительности въ настоящее время I департаментъ Правительствующаго Сената не вполнѣ удовлетворяетъ своему назначенію. Сенатъ заваленъ дѣлами, нерѣдко весьма незначительными, слушаніе дѣлъ происходитъ черезъ 1½—2 года по ихъ поступленіи, необходимость требовать по многимъ дѣламъ письменнаго заключенія подлежащихъ министровъ и главноуправляющихъ также затягиваетъ рѣшеніе дѣла въ Сенатѣ на долгіе мѣсяцы. Такимъ образомъ частнымъ лицамъ, для того чтобы добиться отмѣны незаконнаго постановленія и возстановленія нарушеннаго права, приходится ждать иногда два или три года".

Во исполненіе Высочайше утвержденнаго по этому предмету журнала Комитета Министровъ было образовано Особое совѣщаніе, подъ предсѣдательствомъ статсъ - секретаря Сабурова, выработавшее, какъ указано выше, въ отдѣлѣ о компетенціи Сената, новыя, согласныя съ этими предположеніями начала образованія сенатскаго дѣлопроизводства, а затѣмъ министромъ юстиціи былъ внесенъ въ Государственную Думу указанный въ томъ же отдѣлѣ проектъ преобразованія дѣлопроизводства въ административныхъ департаментахъ Сената.



Правотворческая дѣятельность Сената въ области уголовнаго права.

Измѣненіе компетенціи Сената благодаря судебной реформѣ 1864 г.—Вліяніе эпохи реформъ на русское уголовное (матеріальное) право.—Новыя начала уголовнаго процесса.—Роль циркулярныхъ указовъ Сената.—Правотворческая дѣятельность Сената въ области уголовнаго (матеріальнаго) права и въ области уголовнаго процесса до и послѣ 80-хъ годовъ XIX столѣтія.



Судебная реформа 1864 г. кореннымъ образомъ измѣнила компетенцію и порядокъ дѣлопроизводства Правительствующаго Сената въ области уголовнаго и гражданскаго правосудія, поставивъ во главѣ новыхъ судовъ новые кассаціонные департаменты. Было бы ошибочно думать, что при начертаніи предположеній объ образованіи у насъ высшаго кассаціоннаго суда и о введеніи такового въ качествѣ новыхъ департаментовъ въ составъ учрежденія, созданнаго Петромъ Великимъ, составителями Судебныхъ уставовъ руководило простое подражаніе французскому образцу, хотя бы и оправдавшемуся на дѣлѣ. Нѣтъ, здѣсь именно были приняты во вниманіе основныя мысли Петра Великаго, съ одной стороны, и несовершенства и недочеты въ положеніи Сената, какъ органа правосудія (уголовнаго и гражданскаго), съ другой.

Не можетъ быть сомнѣній, что Петръ Великій имѣлъ въ виду создать верховное мѣсто суда и управленія. Но „никакой судъ, разсматривающій дѣла въ порядкѣ апелляціонномъ или ревизіонномъ, не можетъ быть въ этомъ качествѣ верховнымъ мѣстомъ, не подлежащимъ ничьему надзору. Одна апелляція не можетъ служить полнымъ огражденіемъ тяжущихся и подсудимыхъ, потому что и въ рѣшеніяхъ апелляціонныхъ судебныхъ

мѣстъ могутъ быть нарушены прямой смыслъ закона или такіе обряды и формы судопроизводства, при несоблюденіи которыхъ судебное рѣшеніе невозможно признать дѣйствительнымъ [1]). Необходимо отрѣшиться отъ существа дѣла для того, чтобы имѣть возможность всецѣло сосредоточиться на мысли о точномъ соблюденіи закона, а, вѣдь, наблюденіе за законностью въ управленіи и судѣ было главною задачею Сената съ самаго основанія его Петромъ. Между тѣмъ, постепенно, какъ это указано уже было въ отдѣлѣ о компетенціи Сената въ первую половину XIX столѣтія, все болѣе и болѣе расширялся кругъ уголовныхъ судебныхъ дѣлъ, которыя получали доступъ въ Сенатъ и здѣсь разрѣшались по существу. Одновременно происходилъ и другой процессъ: расширеніе права обжалованія опредѣленій Сената, и по Своду законовъ 1857 г. такое обжалованіе становится не только позволительнымъ, но и вполнѣ нормальнымъ, и подчиняется общимъ условіямъ относительно срока и формы.

При такихъ условіяхъ мысль Петра о созданіи верховнаго мѣста въ области суда и спеціальнаго органа для надзора за законностью была совершенно забыта. Но зато образовалась новая и, конечно, лишняя ступень въ порядкѣ инстанціоннаго прохожденія дѣла, что приводило къ безконечной волокитѣ. Въ виду этого задачи преобразователя были совершенно ясны: надо сократить число инстанцій, надо возстановить органъ надзора и при томъ верховнаго, дѣятельность котораго бы дѣйствительно регулировала правильность веденія судебнаго дѣла во всей Имперіи. Этимъ задачамъ, конечно, вполнѣ отвѣчали образованные Судебными уставами кассаціонные департаменты Правительствующаго Сената. Въ ст. 5 Учр. суд. уст. (т. XVI, ч. I) говорится: „Правительствующій же Сенатъ въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, не рѣшая дѣлъ по существу въ общемъ порядкѣ судопроизводства, наблюдаетъ за охраненіемъ точной силы закона и за единообразнымъ его исполненіемъ всѣми судебными установленіями Имперіи“.

Но если по основной идеѣ своей кассаціонные департаменты не составляли новшества, то по формѣ, въ которую эта основная идея была облечена, они представляли, конечно, совершенно новое учрежденіе. Между тѣмъ, именно, благодаря новизнѣ у насъ кассаціон-

---

[1]) Судебные уставы, изд. Госуд. канцеляріи. Учрежденіе суд. установленій, ч. 3, стр. 15.

наго порядка разсмотрѣнія дѣлъ, составители Судебныхъ уставовъ затруднились [1]) дать сколько нибудь исчерпывающій перечень поводовъ кассаціи. „Многочисленность инстанцій была главнымъ источникомъ той безконечной волокиты, которая лишала правосудіе надлежащей силы, не доставляя никакихъ особыхъ гарантій справедливости рѣшеній, зависящей отъ способности, юридическихъ свѣдѣній, прилежанія и безпристрастности судей, а не отъ болѣе или менѣе высокаго ихъ положенія. Чтобы положить конецъ такому нераціональному порядку судопроизводства, основными положеніями преобразованія судебной части постановлено, что каждое дѣло рѣшается не болѣе какъ въ двухъ судебныхъ инстанціяхъ, но окончательные приговоры могутъ быть отмѣняемы въ особомъ порядкѣ кассаціи, въ случаяхъ явнаго нарушенія закона или формъ и обрядовъ судопроизводства, столь существенныхъ, что безъ соблюденія ихъ невозможно признать приговоръ въ силѣ судебнаго рѣшенія". Исходя изъ этого предположенія, меньшинство (8 членовъ) комиссіи опасалось, что безъ точнаго опредѣленія поводовъ кассаціи Сенатъ легко превратится въ третью судебную инстанцію. Большинство же (18 членовъ), находя, что разногласіе возникшее въ комиссіи, относится не къ существу предмета, а къ подробностямъ его развитія, полагало, что полное и точное исчисленіе всѣхъ формъ судопроизводства, ограждающихъ право судебной защиты, невозможно, а неполное и неточное поведетъ къ развитію формализма и дастъ возможность прикрыть формою всякую неправду. Вмѣстѣ съ тѣмъ большинство признавало, что огражденіемъ противъ вреднаго для дѣла размноженія кассаціонныхъ жалобъ явится ст. 867 проекта, принятая комиссіею, въ которой говорится, что Сенатъ, „приступаетъ къ отмѣнѣ не иначе, какъ убѣдившись въ томъ, что предъявленныя къ тому причины могли въ данномъ случаѣ дѣйствительно стѣснить права той стороны, которая жалуется или протестуетъ, и имѣть на послѣдовавшій приговоръ существенное вліяніе". Это рѣшеніе комиссіи обратилось въ законъ, и поэтому понятны слова Буцковскаго [2]):

[1]) Рѣшеніе въ уголовномъ отдѣленіи Комиссіи по составленію предположеніи по преобразованію судебной части вопроса о томъ, возможно ли дать подробный перечень поводовъ кассаціи, состоялось отрицательное лишь по большинству голосовъ и, при томъ, вопреки мнѣнію предсѣдателя комиссіи Н. А. Буцковскаго. См. объясн. зап. къ проекту Уст. угол. суд. (т. III), стр. 443—449.

[2]) Очерки судебныхъ порядковъ по Уставамъ 20 ноября 1864 г., 1874 г., стр. 14.

„Нашъ кассаціонный судъ долженъ будетъ разрабатывать совершенно новую непочатую почву. Чтобы составить себѣ понятіе о предстоящемъ ему трудѣ и о томъ скользкомъ пути, на который онъ поставленъ силою непреодолимыхъ обстоятельствъ, стóитъ только обратить вниманіе на то, что Судебные уставы, по неимѣнію въ виду никакихъ и практическихъ данныхъ для подробнаго начертанія неизвѣстнаго у насъ доселѣ кассаціоннаго порядка судопроизводства, ограничились въ этомъ отношеніи болѣе или менѣе общими указаніями, въ томъ вниманіи, конечно, что по дробныя правила, составленныя по однимъ теоретическимъ соображеніямъ, могли бы оказаться болѣе вредными, чѣмъ полезными".

Такимъ образомъ уже въ самой постановкѣ кассаціоннаго суда была неполнота и совершенная новизна. Но и то дѣло, которое новому суду и въ новыхъ рамкахъ предстояло совершать, было во всемъ объемѣ ново, какъ въ области матеріальнаго права, такъ и въ области процесса. Эпоха великихъ реформъ была вмѣстѣ съ тѣмъ и эпохою коренного преобразованія и той, и другой области.

Въ области матеріальнаго уголовнаго права великій актъ 19 февраля, отмѣнившій крѣпостное право и создавшій новое понятіе русскаго гражданина, къ которому болѣе нельзя относиться ни жестоко, ни презрительно, человѣческое достоинство котораго обязательно щадить въ такой же мѣрѣ, какъ и у лицъ привилегированныхъ сословій, отразился не только на редакціи многихъ статей Уложенія о наказаніяхъ 1845 г., но и въ значительной степени поколебалъ различеніе наказаній на два вида: наказаній для привилегированныхъ и для непривилегированныхъ, и прежде всего, непосредственно повелъ къ значительному ограниченію примѣненія тѣлесныхъ наказаній.

Указомъ 17 апрѣля 1863 г. отмѣнены шпицрутены и прогнаніе сквозь строй для военнаго вѣдомства, кошка для морского вѣдомства, плети для гражданскаго вѣдомства. Тѣлесныя наказанія въ общихъ судахъ исчезли; отмѣнены были примѣненіе тѣлесныхъ наказаній, какъ дополнительной мѣры взысканія, и замѣна лишенія свободы розгами для непривилегированныхъ; сроки всѣхъ исправительныхъ наказаній сокращались на $^1/_3$. Тѣлесныя наказанія стыдливо скрылись (первый признакъ вымиранія) въ волостной судъ и въ далекую Сибирь, при взыска-

ніяхъ съ ссыльныхъ. Вполнѣ понятно, какъ одно это измѣненіе поколебало всю систему Уложенія о наказаніяхъ.

Одновременно произошло и другое, въ высшей степени крупное измѣненіе въ области матеріальнаго уголовнаго права. Изъ Уложенія о наказаніяхъ было предназначено къ изъятію 606 статей [1]), въ видахъ составленія во II отдѣленіи Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи изъ этихъ статей особаго Судебно-полицейскаго устава, а затѣмъ въ 1862 г., при обсужденіи основныхъ началъ судебнаго преобразованія, было постановлено выработать особый уставъ о преступленіяхъ, подлежащихъ вѣдомству мировыхъ судей. Этотъ новый уставъ былъ доложенъ Государственному Совѣту вслѣдъ за Уставомъ уголовнаго судопроизводства и удостоился Высочайшаго утвержденія 20 ноября 1864 г., вмѣстѣ съ Судебными уставами, а впослѣдствіи составилъ часть четвертую въ изданіи Государственной канцеляріи. Было бы напрасно думать, что Уставъ о наказаніяхъ—произведеніе только кодификаціонное, это—въ значительной степени новый уголовный кодексъ. Это станетъ несомнѣннымъ, если принять во вниманіе, что въ Уставѣ о наказаніяхъ нѣтъ слѣдовъ сословныхъ различій (упраздненіе рабочихъ домовъ и т. п.), что о тѣлесныхъ наказаніяхъ не говорится, выговоры и замѣчанія допускаются и въ случаяхъ неосторожности и небрежности (ст. 9), для несовершеннолѣтнихъ отъ 10—17 лѣтъ устанавливается впервые (ст. 11) отдача на исправленіе родителямъ и близкимъ (до 14 лѣтъ); а, вмѣстѣ съ тѣмъ, именно при разсмотрѣніи Судебныхъ уставовъ, возникаетъ предположеніе, а затѣмъ вводятся вскорѣ, въ согласіи съ статьею 11, воспитательно-исправительныя заведенія для малолѣтнихъ, устанавливаются новые сроки давности и т. п. Всѣ эти измѣненія были такими коренными, что потребовалось не измѣнить только нумерацію статей въ Уложеніи о наказаніяхъ, но согласовать его съ новымъ Уставомъ о наказаніяхъ, что и было сдѣлано въ законѣ 27 декабря 1865 г. [2]). Вотъ тѣ новыя условія въ области матеріальнаго уголовнаго права, при которыхъ кассаціонный департаментъ началъ свою дѣятельность.

Въ области уголовнаго процесса было все ново: не только учрежденія и формы были новы, но самыя основныя нача а были

---

[1]) Судебные уставы 20 ноября 1864 г. съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны. Часть IV, 1867 г.

[2]) П. С. З., № 42839.

діаметрально противоположны началамъ дореформеннаго процесса.

Необходимо хотя бы перечислить эти новыя начала [1]).

Судебные уставы, прежде всего, построились на полномъ отдѣленіи суда отъ администраціи, на полной независимости этого суда отъ какого бы то ни было единоличнаго начальства; они поставлены лишь подъ высшій надзоръ сенатской коллегіи. Только при существованіи такого независимаго суда, снабженнаго, притомъ, надлежащею и дѣйствительною властью, возможно, по взглядамъ составителей Судебныхъ уставовъ, дѣйствительное осуществленіе закона и законности. Рядомъ съ независимостью суда, было введено равенство передъ судомъ сторонъ; въ одно и то же положеніе были поставлены и лица, занимающія высокое общественное положеніе, и только что освобожденные крестьяне. Правительство, въ лицѣ своихъ органовъ, лицъ прокурорскаго надзора и представителей вѣдомствъ и казны, поставило себя, безъ всякихъ исключеній, въ скромное положеніе стороны. Весь новый порядокъ разсмотрѣнія уголовныхъ дѣлъ основанъ былъ на началѣ состязанія, борьбы сторонъ. Прежній письменный порядокъ веденія дѣлъ исчезъ совершенно. Начало непосредственности и устности замѣнило письменность; разрѣшеніе дѣла можетъ основываться только на живыхъ показаніяхъ явившихся предъ судьей свидѣтелей, на непосредственномъ осмотрѣ вещественныхъ доказательствъ. Судьи не стѣснены болѣе правилами теоріи формальныхъ уликъ, они не должны считаться съ оцѣнкою уликъ въ законѣ (2 ч. XV т. Свод. зак., изд. 1857 г.), въ силу которой улики раздѣлялись на совершенныя и несовершенныя, а подъ совершенными подразумѣвались сознаніе подсудимаго и показанія очевидцевъ. Въ оцѣнкѣ доказательствъ судъ свободенъ, доказательствомъ можетъ служить весь міръ и все, что въ немъ существуетъ [2]). Не можетъ быть болѣе оставленія въ подозрѣніи. Вопросъ о виновности рѣшается судомъ категорически и немедленно. Судъ совершается гласно, онъ не долженъ и не имѣетъ основаній болѣе бояться контроля общественнаго мнѣнія.

Канцелярія потеряла то громадное вліяніе, которымъ она пользовалась; она превратилась въ совершенно незамѣтный

---

[1]) См. подробнѣе С. К. Гогель. Судебные уставы 1864 г. Вступительная лекція въ Спб. университетѣ, (въ Собраніи изслѣдованій).

[2]) Спасовичъ. „Ученіе о доказательствахъ",

органъ чисто исполнительнаго характера. Вся тяжесть работы падаетъ на судей, но тяжесть эта распредѣляется между коронными судьями и представителями общества, въ лицѣ присяжныхъ засѣдателей и въ лицѣ мировыхъ судей. Это представительство общества болѣе не сословное, а всесословное, и вчерашній рабъ призванъ въ составъ присяжныхъ засѣдателей рѣшать окончательно и не мотивированно самыя важныя дѣла. Нѣтъ больше ревизіи, вся система построена на началѣ борьбы за право, иниціативѣ сторонъ и ихъ жалобахъ.

Теперь, когда всѣ эти начала вошли въ плоть и кровь русскаго правосудія, можетъ быть даже трудно себѣ представить, въ какой мѣрѣ они представлялись и были въ дѣйствительности смѣлыми во время введенія ихъ. Одного бѣглаго обзора всѣхъ перечисленныхъ новшествъ достаточно, чтобы представить себѣ всю совершенно исключительную сложность задачъ, выпавшихъ на долю органа верховнаго надзора за всѣмъ правосудіемъ. Вѣдь, всему этому надо было сенаторамъ и самимъ научиться, и другихъ научить.

Одинъ изъ представителей нашего новаго кассаціоннаго суда, А. Ф. Кони, останавливаясь на этомъ исключительномъ положеніи Сената въ первое время судебной реформы, замѣчаетъ: „Нужно ли говорить, какъ успѣшна, назидательна и содержательна была именно первоначальная дѣятельность нашего кассаціоннаго суда. Особенно богаты были различными важными разъясненіями новаго судопроизводственнаго порядка рѣшенія Уголовнаго кассаціоннаго департамента. Пройдя чрезъ коллегію, гдѣ засѣдалъ Н. А. Буцковскій, такъ много поработавшій надъ Судебными уставами, и гдѣ предсѣдательствовалъ В. А. Арцимовичъ, почтеннымъ сѣдинамъ котораго всегда отдавалась дань уваженія тѣми, кому дóроги представители широкаго и стойкаго правосудія,— рѣшенія эти установляли и закрѣпляли начала новаго процесса. Тогда, въ первое время своего существованія, кассаціонный судъ нашъ уподоблялся римскому претору: онъ не только jus dixit, но и jus fecit. Особенно трудная роль выпала на долю первыхъ оберъ-прокуроровъ. Имъ приходилось, учась самимъ въ совершенно новомъ дѣлѣ, учить другихъ и учить авторитетно. Почти всѣ главнѣйшіе вопросы новаго судебнаго производства, всѣ недоразумѣнія по разграниченію областей уголовнаго и гражданскаго права разработаны и разрѣшены въ ихъ заключеніяхъ. Не надо забывать, что у насъ устроили совсѣмъ новое

судебное учрежденіе, не имѣвшее никакихъ корней въ старомъ порядкѣ, и дали этому учрежденію задачу, требующую и громаднаго отвлеченія мысли въ область вдумчивости. Но нашлись, однако, дѣятели, оказавшіеся настоящими людьми и въ настоящемъ мѣстѣ, какъ говоритъ англійская пословица" [1]).

Приведенную выписку надо разсматривать не какъ отзывъ критика, а какъ свидѣтельское показаніе ближайшаго очевидца. Очевидецъ и самъ впослѣдствіи, въ теченіе долгихъ лѣтъ, украшалъ собою составъ оберъ-прокурорскаго надзора и сенаторовъ въ Уголовномъ кассаціонномъ департаментѣ. Всѣ наши извѣстные криминалисты, въ разное время и подолгу, принимали участіе въ работахъ Уголовнаго кассаціоннаго департамента; достаточно назвать имена Н. А. Неклюдова, А. Ф. Кони, Н. С. Таганцева, И. Я. Фойницкаго, В. К. Случевскаго, К. Н. Анциферова, Н. В. Муравьева, И. Г. Щегловитова [2]). Изъ составителей Судебныхъ уставовъ, кромѣ Буцковскаго, участвовалъ съ 1872 г. и Д. А. Ровинскій, извѣстный своей запискою о судѣ присяжныхъ засѣдателей и другими произведеніями въ трудахъ Комиссіи по преобразованію судебной части. Лишь С. И. Зарудный, одинъ изъ главныхъ вдохновителей и составителей Судебныхъ уставовъ, не вошелъ въ составъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ. При такихъ особенныхъ условіяхъ, время 1866—1880 г.г. было для новаго кассаціоннаго Сената и наиболѣе труднымъ, и наиболѣе блестящимъ. Задача, поставленная ему, была разрѣшена безукоризненно, насажденіе новаго суда и всѣхъ новыхъ путей, охраняющихъ законность въ странѣ, было дѣйствительно осуществлено. Судъ, начертанный законодателемъ по стройному, благородному архитектурному плану, былъ созданъ усиліями тысячъ почтенныхъ судебныхъ дѣятелей, подъ благорасположеннымъ надзоромъ и руководствомъ кассаціоннаго Сената, который вѣрно и точно понималъ основныя идеи выполнявшагося плана.

Полная картина того, что сдѣлалъ Сенатъ за это время, вышла бы, конечно, далеко за предѣлы одного изъ отдѣловъ исторіи Сената; но отдѣльныя проявленія этой дѣятельности могутъ и должны быть отмѣчены.

---

[1]) А. Ф. Кони. „Очерки и воспоминанія", стр. 708.

[2]) Н. В. Муравьевъ и И. Г. Щегловитовъ были оберъ-прокурорами Уголовнаго касса ціоннаго департамента.

Уже съ 1868 г. Уголовный кассаціонный департаментъ Правительствующаго Сената вынужденъ былъ, не ограничиваясь разрѣшеніемъ отдѣльныхъ случаевъ, восходившихъ на его разсмотрѣніе, обратиться къ предоставленному ему по закону праву разъяснять особенно важные вопросы во всеобщее свѣдѣніе путемъ циркулярныхъ указовъ [1]). Такимъ образомъ, новые департаменты Сената сразу же, съ самаго начала своей дѣятельности, вступили на общій историческій путь Сената, какъ хранилища законовъ.

Имъ пришлось вступить на этотъ путь, именно, въ видахъ правильнаго выполненія въ дѣйствительности законодательнаго архитектурнаго плана, который, при всѣхъ своихъ выдающихся достоинствахъ, былъ всетаки только планъ, безъ реальныхъ контуровъ; ихъ то и надо было намѣчать.

Въ 1868 г. (цирк. указъ 15 мая) Сенатъ выступилъ съ своимъ авторитетнымъ мнѣніемъ по поводу точнаго смысла ст. 277 Уст. угол. суд., разное пониманіе которой вызвало настоящую борьбу между Московскимъ окружнымъ судомъ и Московской судебной палатой. Послѣдняя правильно находила, что всѣ дѣла, направляемыя судебнымъ слѣдователемъ на прекращеніе, безъ привлеченія обвиняемыхъ, въ порядкѣ ст. 277, должны получать разрѣшеніе въ окружномъ судѣ. Всѣ другіе суды округа Московской судебной палаты раздѣляли этотъ взглядъ палаты, и только одинъ Московскій окружный судъ находилъ, что дѣла о преступленіяхъ, влекущихъ за собою лишеніе правъ, даже и безъ привлеченія обвиняемыхъ, должны поступать въ порядкѣ ст. 277 Уст. угол. суд. въ судебную палату. Московская палата, при такихъ условіяхъ, была обременена, безъ законныхъ основаній, дѣлами, передававшимися ей Московскимъ окружнымъ судомъ, и вошла съ представленіемъ въ Сенатъ. Уголовный кассаціонный департаментъ, съ тою обстоятельностью и исчерпывающею полнотою, которою отличалась всегда и прежде мотивировка сенатскихъ указовъ, остановился на сопоставленіи отдѣльныхъ статей закона, нормирующихъ постановку у насъ слѣдствія, и, между прочимъ, на томъ, что дѣйствія слѣдователя по всѣмъ дѣламъ (о важныхъ и менѣе важныхъ преступныхъ дѣяніяхъ) подлежатъ обжалованію

---

[1]) Сборникъ циркулярныхъ указовъ кассаціонныхъ департаментовъ, Общаго оныхъ собранія и Соединеннаго присутствія I и кассаціонныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената 1868—1880 г. Изд. Министерства юстиціи 1880 г.

только въ окружный судъ, который, по закону, руководитъ дѣйствіями слѣдователя, и потому Сенатъ высказался рѣшительно въ пользу взгляда Московской судебной палаты.

Въ 1870 г. (23 октября) Уголовный кассаціонный департаментъ, въ распорядительномъ засѣданіи, постановляетъ „дать знать указами всѣмъ мировымъ съѣздамъ для свѣдѣнія и точнаго исполненія“, какая форма и какое содержаніе должны имѣть протоколы судебныхъ засѣданій мировыхъ съѣздовъ для того, чтобы Сенатъ имѣлъ возможность судить, правиленъ ли ходъ правосудія въ съѣздахъ.

Въ 1872 г. (13 іюня) послѣдовалъ весьма важный циркулярный указъ Общаго собранія Перваго и кассаціонныхъ департаментовъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ о порядкѣ наблюденія со стороны прокурорскаго надзора за дѣятельностью полиціи по слѣдственной части. Полиція, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, вспоминая старые порядки, считала себя вправѣ сама прекращать дознанія о преступленіяхъ, и даже губернскія правленія были того же мнѣнія. Сенатъ ясно и рѣшительно указываетъ, что право разъясненія полицейскимъ чинамъ порядка производства дознаній по уголовнымъ дѣламъ принадлежитъ не непосредственному ихъ начальству, а лицамъ прокурорскаго надзора. Въ томъ же году (13 сентября) и тому же собранію пришлось разъяснять обязанности полиціи по исполненію порученій мировыхъ судей.

Въ слѣдующемъ году (1873 г. 20 марта) Уголовный кассаціонный департаментъ разъясняетъ всѣмъ судебнымъ палатамъ, окружнымъ судамъ и мировымъ съѣздамъ, въ интересахъ подсудимыхъ, необходимость выжидать сроки, указанные въ ст. 865—910 Уст. угол. суд., чтобы дать возможность подсудимому подать дополнительную жалобу, а обвиняющимся по одному и тому же дѣлу—присоединиться къ жалобѣ подавшаго таковую. Какъ эти, такъ и послѣдующіе указы, носятъ, несомнѣнно, чисто организаціонный характеръ, дополняютъ новое законодательство, вводимое въ жизнь.

18 сентября 1874 г. Сенатъ подробно устанавливаетъ порядокъ освидѣтельствованія умалишенныхъ; 9 іюня 1875 г. Сенатъ предписываетъ всѣмъ мировымъ съѣздамъ опредѣленный порядокъ составленія резолюцій (самими предсѣдателями, а не секретарями). Въ 1877 г. (15 января) Общее собраніе кассаціон-

ныхъ департаментовъ посылаетъ циркулярный указъ всѣмъ мировымъ съѣздамъ по вопросу объ обнаруженныхъ, обозрѣніемъ дѣлопроизводствъ мировыхъ установленій Московскаго столичнаго округа, отступленій отъ требованій закона. Рядъ указовъ посвященъ разъясненію обязанностей судебныхъ слѣдователей (23 февраля и 15 марта 1877 г. и друг.). 10 октября 1877 г. Сенатъ выясняетъ всѣмъ судебнымъ палатамъ несомнѣнно принадлежащее имъ важное право (ст. 138 Учр. суд. уст.)—не вызывать на далекое разстояніе подсудимыхъ и свидѣтелей, а, вмѣсто этого, открывать засѣданіе по дѣламъ о должностныхъ преступленіяхъ въ мѣстахъ нахожденія тѣхъ установленій, до которыхъ относятся разсматриваемыя дѣла. Сенатъ обязываетъ, далѣе, судебныя установленія, при обсужденіи послѣдствій неисполненія обвиняемыми обязательныхъ постановленій городскихъ общественныхъ управленій, входить въ разсмотрѣніе законности самыхъ постановленій (Общ. собр. I и кассац. деп. 29 дек. 1877 г.). Далѣе, Сенатъ предписываетъ всѣмъ мировымъ съѣздамъ въ точности соблюдать по частно-уголовнымъ дѣламъ обрядъ примиренія сторонъ до приступа къ разсмотрѣнію дѣла. Въ указѣ Общаго собранія кассаціонныхъ департаментовъ 29 февраля 1880 г. проведено впервые и широко обосновано разграниченіе уголовной и гражданской несостоятельности и даны подробныя указанія судебнымъ установленіямъ, при какого рода взысканіяхъ судебная власть ограничивается простымъ предъявленіемъ требованія объ уплатѣ, а при какихъ, сверхъ того, разыскивается имущество обвиняемаго.

Путь циркуляровъ былъ исключительный; но и обыкновенный путь разсмотрѣнія кассаціонныхъ протестовъ и жалобъ по отдѣльнымъ дѣламъ, благодаря ст. 933 Уст. угол. суд., по силѣ коей всѣ рѣшенія и опредѣленія Уголовнаго кассаціоннаго департамента, которыми разъясняется точный смыслъ законовъ, публикуются съ самаго начала дѣятельности кассаціоннаго департамента, обезпечивалъ за рѣшеніями Сената значеніе руководящихъ для судебныхъ установленій правилъ, разъясняющихъ, а часто и дополняющихъ законъ. Это значеніе было такъ скоро понято обществомъ и вызвало появленіе столькихъ частныхъ изданій съ тезисами, не всегда безукоризненно составленными, что Сенату пришлось даже вмѣшаться въ дѣло примѣненія собственныхъ указовъ по очень оригинальному поводу. По ряду

дѣлъ Сенатъ усмотрѣлъ, что суды примѣняютъ неправильно ст. 1492 Улож. о наказ., назначая слишкомъ строгое наказаніе даже въ тѣхъ случаяхъ, когда тѣлесныя поврежденія нанесены не отцу и матери, а другимъ родственникамъ. Оказалось, по разслѣдованіи, что въ одномъ изъ частныхъ изданій Уложенія, съ кассаціонными разъясненіями, въ текстѣ статьи 1492 Улож. о наказ. пропущена цѣлая строка, предусматривающая повышеніе наказанія не на 3 степени (когда потерпѣли родители), а всего на 2 степени для прочихъ родственниковъ. Сенатъ циркулярно, 11 февраля 1875 г., обратилъ вниманіе судебныхъ установленій на необходимость руководствоваться при постановленіи приговоровъ офиціальными изданіями.

Въ кассаціонныхъ разъясненіяхъ Сената можно отмѣтить слѣдующіе главнѣйшіе элементы. Вполнѣ понятно, что дѣятельность Сената направлялась, прежде всего, на тѣ стороны въ отправленіи правосудія, постановка которыхъ представляла для русскихъ юристовъ совершенное новшество. Конечно, при этомъ Сенату пришлось начать, такъ сказать, съ самого себя и выяснить существо и предѣлы кассаціоннаго порядка, а затѣмъ останавливаться съ особеннымъ вниманіемъ на тѣхъ статьяхъ матеріальныхъ и процессуальныхъ уголовныхъ законовъ, которыя вызывали, при примѣненіи, недоразумѣнія у судей по своей новизнѣ, сложности, неполнотѣ обрисовки въ законѣ или, наконецъ, касались самыхъ основныхъ началъ новаго процесса: началъ непосредственности, устности, гласности, состязательности, участія представителей общества въ отправленіи правосудія.

Сенату, конечно, часто приходилось выяснять, что отмѣна приговора въ кассаціонномъ порядкѣ, какъ общее правило, можетъ послѣдовать лишь по жалобамъ сторонъ или протестамъ прокурорскаго надзора; судъ же съ подобнымъ представленіемъ входить не можетъ [1]). Но изъ этого общаго правила Сенатъ допускалъ исключенія, когда приговоръ кассировался и по усмотрѣнію самого Сената, безъ жалобы осужденнаго [2]). Таковы случаи, когда судъ замѣнялъ содержаніе въ рабочемъ домѣ или тюрьмѣ тѣлеснымъ наказаніемъ такому лицу, которое изъято

---

[1]) Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1869 г.—№ 829, 1871 г.—№ 1727.
[2]) Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1870 г.—№ 428, 1871 г.—№ 629, 1872 г.—№ 903.

отъ этого наказанія, когда наказаніе назначено на основаніи закона, измѣненнаго въ смыслѣ благопріятномъ для осужденнаго, а судъ это упустилъ изъ виду; когда судъ назначалъ наказаніе по гражданскимъ законамъ лицу, состоящему на дѣйствительной военной службѣ.

Сенатъ опредѣляетъ, кто, именно, имѣетъ право приносить кассаціонныя жалобы и не признаетъ такого права за лицами, которыя не обжаловали даже въ апелляціонномъ порядкѣ приговора, а равно за лицами, интересы которыхъ не нарушены неправильнымъ приговоромъ [1]). Такимъ образомъ, исключается принесеніе кассаціонныхъ жалобъ въ интересахъ только закона, а не личныхъ.

Сенату приходилось разъяснять и послѣдствія кассаціи. Такъ, если Сенатомъ отмѣнена только часть приговора, опредѣляющая наказаніе, то новый приговоръ суда можетъ быть обжалованъ только въ этой части [2]): за отмѣной приговора, судъ, разсматривающій дѣло по существу, вполнѣ свободенъ въ разсмотрѣніи дѣла во всемъ объемѣ [3]). Точно такъ же, если приговоръ отмѣненъ только въ отношеніи одного обвиненія, то только это обвиненіе и подлежитъ новому разсмотрѣнію, съ исключеніемъ, однако, того случая, когда оба обвиненія неразрывно связаны другъ съ другомъ, напримѣръ, покушеніе на убійство и оконченное убійство одного и того же лица [4]).

Установивъ для себя и лицъ, обращающихся къ Сенату, предѣлы кассаціоннаго разсмотрѣнія дѣлъ и толкованія законовъ, Сенатъ, въ многочисленныхъ рѣшеніяхъ, устанавливаетъ и для подвѣдомственныхъ ему судовъ общія правила толкованія законовъ. Сенатъ разъясняетъ судамъ, что толкованія закона, даваемыя кассаціоннымъ департаментомъ, должны служить руководствомъ для всѣхъ судебныхъ мѣстъ при рѣшеніи дѣлъ однородныхъ [5]). Сенатъ обращаетъ суды къ изученію внутренняго смысла закона, мотивовъ, коими руководствовался законодатель [6]); напоминаетъ имъ основной принципъ толкованія, въ силу коего изъятія изъ общаго правила не терпятъ распро-

---

[1]) Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1871 г.—№ 435, 1871 г.—№ 90.
[2]) Рѣш. Угол. кассац. департамента, 1867 г.—163.
[3]) То-же 1872 г.—№ 409.
[4]) То-же 1872 г.—№ 1119.
[5]) То-же 1868 г.—№ 557, 1869 г.—№ 142.
[6]) То-же 1869 г.—№ 117.

странительнаго толкованія [1]); въ особенности, по мнѣнію Сената, не могутъ быть допускаемы распространительныя толкованія, клонящіяся ко вреду подсудимаго [2]). Всякое сомнѣніе должно быть толкуемо въ пользу обвиняемыхъ [3]).

Не слѣдуетъ забывать, что Сенату пришлось своими разъясненіями внѣдрять въ русское юридическое мышленіе принципъ личной отвѣтственности въ дѣлахъ уголовныхъ и неотвѣтственность юридическихъ лицъ, какъ таковыхъ [4]).

Не обременяя далѣе настоящаго краткаго очерка дѣятельности Сената указаніями на отдѣльныя рѣшенія, приведенныя и въ официальныхъ и, въ частныхъ сборникахъ рѣшеній Сената, мы отмѣтимъ только, какое громадное значеніе имѣли рѣшенія Сената по цѣлому ряду статей изъ особенныхъ частей Устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, и Уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ.

Такъ, при разъясненіи ст. 29 Устава о наказаніяхъ, карающей за неисполненіе законныхъ распоряженій властей, настойчивыя указанія Сената на необходимость именно законныхъ распоряженій властей, а не только распоряженій законныхъ властей, имѣли, несомнѣнно, трудно даже учитываемое въ настоящее время, вліяніе на водвореніе у насъ законности. Разъясненія Сената въ области нарушеній Устава строительнаго, который отъ вліянія времени оказался какимъ то остовомъ разрушеннаго корабля, въ значительной степени—поскольку это возможно въ порядкѣ разъясненія и въ особенности карательныхъ законовъ—восполнили пробѣлы закона. Въ неменьшей степени то же самое можетъ быть сказано и относительно нарушеній Устава пожарнаго.

Въ области оскорбленій чести и, въ особенности, при объясненіи понятія клеветы, Сенату пришлось создать цѣлыя ученія, ясно и точно опредѣляющія границы, отдѣляющія эти дѣянія отъ дѣяній безразличныхъ, отъ дѣяній обще-житейскихъ, неизбѣжныхъ въ повседневной жизни; не можетъ быть сомнѣнія, что разъясненія Сената умѣряли мелкія страсти и наклонность къ сутяжничеству, лежащія часто въ основѣ подобныхъ обвиненій.

---

[1]) То-же 1866 г.—№ 92, 1871 г.—№ 1758.
[2]) То-же 1868 г.—№ 625.
[3]) То-же 1871 г.—№ 807.
[4]) То-же 1877 г.—№ 17.

При названіи ст. 142 Уст. о наказ. и понятія самоуправства въ умахъ нашихъ юристовъ практиковъ и теоретиковъ неизбѣжно должно возникать представленіе даже не объ ученіяхъ, а о цѣломъ кодексѣ разъясненій, въ основѣ котораго лежитъ мысль искорененія въ нашей жизни всякаго самоуправства, какъ наслѣдія крѣпостническихъ временъ, и пріученія населенія къ правовому строю, къ судебной защитѣ.

При краткости опредѣленій нѣкоторыхъ проступковъ въ Уставѣ о наказаніяхъ, какъ, напримѣръ, „за кражу"—такое то наказаніе,—Сенату пришлось устанавливать своими разъясненіями подробно самое существо этихъ дѣяній, отличіе ихъ отъ дѣяній родственныхъ, но другого порядка; въ особенности, конечно, это оказалось важнымъ въ области болѣе сложныхъ и болѣе новыхъ преступленій, какъ мошенничество и обманъ, гдѣ слишкомъ часто существуетъ лишь неуловимая граница, отдѣляющая ихъ отъ дѣяній ненаказуемыхъ.

Правда, Сенатъ упрекали не разъ, что въ такого рода разъясненіяхъ онъ шелъ слишкомъ далеко, что онъ даже создавалъ, какъ выразился насмѣшливо Н. А. Неклюдовъ, кассаціонныя преступленія, въ дѣйствительности закономъ не предусмотрѣнныя, каковъ, напримѣръ, шантажъ; но жизнь, ея настоятельныя потребности, въ значительной степени оправдываютъ это направленіе дѣятельности Сената, вынужденнаго подновлять (jus facere) не вполнѣ отвѣчающій современнымъ условіямъ жизни и современной преступности уголовный кодексъ. Стоитъ вспомнить въ этомъ отношеніи сколь много внесено Сенатомъ въ почти лишенную смысла вторую часть статьи 994 Улож. о наказ. (до ея отмѣны въ 1902 г.), въ видахъ обезпеченія участи нашихъ несчастныхъ незаконнорожденныхъ дѣтей, какъ много Сенатомъ сдѣлано для одухотворенія, для признанія жизненнаго реальнаго значенія нашего Уложенія въ области тѣлесныхъ повреждeній (ст. 1464, 1477, 1489), въ области поджигательства (ст. 1606 и слѣд.).

Если отъ толкованій Сената въ области матеріальнаго права перейти къ толкованіямъ Сената въ области процесса, то слѣдуетъ признать, что за время 1866—1880 г. Сенатомъ сдѣлано все возможное въ предѣлахъ его власти для разумнаго водворенія у насъ основныхъ началъ Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. Начала эти зорко и бережно охранялись Сенатомъ;

онъ смотрѣлъ на нихъ, какъ на непреложныя, и тѣмъ самымъ давалъ обязательный и достойный примѣръ для всѣхъ судовъ всѣхъ инстанцій.

Чтобы въ этомъ убѣдиться, достаточно хотя бы перечислить главнѣйшіе вопросы, которые вызывали особую дѣятельность Сената.

Начало непосредственности—основное начало новаго процесса, отказавшагося отъ теоріи формальныхъ уликъ и письменнаго производства. Это начало нашло въ Сенатѣ горячаго защитника. Стоитъ вспомнить всѣ разъясненія Сената по ст. 626, 627, 628, Уст. угол. суд., въ которыхъ опредѣляются предѣлы допустимаго въ новомъ судѣ оглашенія показаній свидѣтелей не явившихся, явившихся, прочтеніе актовъ осмотра и друг. Это все—исключенія изъ общаго начала непосредственности и устности; съ какою внимательностью, съ какимъ сознаніемъ значенія основного начала даетъ Сенатъ свои возможно ограничительныя для этого исключенія толкованія. Съ другой стороны, онъ проявляетъ множество заботъ о правахъ сторонъ и присяжныхъ засѣдателей по допросу свидѣтелей, по осмотру вещественныхъ доказательствъ (разъясненія на статьи 575, 576, 630, 640, 641, 673, 692 и т. д.), всегда неизмѣнно благожелательное отношеніе къ суду присяжныхъ и какія заботы о правильности его состава, объ огражденіи присяжныхъ отъ всякихъ вліяній (разъясненія на статьи 614, 615, 616, 647, 673, 675) [1]. При содѣйствіи Сената, столь ревностно защищавшаго начало состязательности, введено въ процессъ лицо, не имѣющее правъ частнаго обвинителя, подъ видомъ гражданскаго истца (разъясненія на статьи 6 и 7 Уст. угол. суд.). Сенатомъ посвящено большое количество труда для выясненія и разграниченія различныхъ видовъ преюдиціальныхъ вопросовъ (разъясненія на статью 27 Уст. угол. суд.), для разграниченія компетенціи мировой юстиціи отъ компетенціи общихъ судебныхъ мѣстъ, при чемъ Сенату приходилось прямо дополнять законъ, выраженный недостаточно опредѣлительно (разъясненія по ст. 1 Уст. о наказ., нал. мир. суд. и ст. 33 Уст. угол. суд.); много заботливости объ огражденіи начала непосредственности въ мировомъ съѣздѣ (разъясненія по статьѣ 168 Уст. угол. суд.).

---

[1]) Ср. также циркулярные указы 13 апрѣля 1873 г. и 28 мая 1874 г.

Можно сказать, что къ концу 70-хъ годовъ основная задача кассаціоннаго Сената — водвореніе и упроченіе новаго судебнаго строя — была выполнена и притомъ — безусловно успѣшно. Время подъема дѣятельности прошло, наступило время обыденной работы. Послѣдовавшіе затѣмъ законодательные акты, какъ въ области матеріальнаго уголовнаго права, такъ и въ области уголовнаго процесса, не могли быть благопріятны для дѣятельности Сената.

Въ области матеріальнаго уголовнаго права достаточно вспомнить хотя бы законъ 13 мая 1882 г.[1]) о квалифицированныхъ кражахъ и объ измѣненіи постановленій о кражѣ со взломомъ. Если прежніе законы въ этой области были неудовлетворительны, то введенное взамѣнъ новое не менѣе неудовлетворительно; оно, буквально, наполнило сессіи окружнаго суда дѣлами по обвиненію въ кражѣ со взломомъ изъ обитаемаго строенія (ст. 1647), за каковое дѣяніе законъ назначалъ заключеніе въ исправительное арестантское отдѣленіе по 3 ст. 31 Улож. о нак. (въ первый разъ). Что могъ помочь съ своими разъясненіями Сенатъ, когда и въ объяснительной запискѣ неясно было опредѣлено, въ чемъ состоитъ главный признакъ „обитаемости". И пошли на практикѣ дѣла о томъ, какъ крестьянинъ, сосѣдъ у сосѣда, зная точно, что никого дома нѣтъ, ибо на наружной двери виситъ замокъ, отгибалъ гвоздики, прикрѣплявшіе оконную раму снаружи, влѣзалъ въ домъ и похищалъ окорокъ, стоимостью въ 2 р. 50 к., и за это „ужасное преступленіе" много людей отправляется ежегодно въ исправительныя арестантскія отдѣленія на срокъ отъ $2^1/_2$ до 3 лѣтъ. Дошло до того, что Министерство юстиціи вынуждено было предписать слѣдователямъ, чтобы они не предъявляли иностраннымъ правительствамъ требованій о выдачѣ такихъ преступниковъ, такъ какъ выдача столь маловажныхъ преступниковъ обходится чрезвычайно дорого,—въ иныхъ странахъ, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки,—до 4.500 руб. Не говоря о рядѣ другихъ законовъ, не останавливаясь даже на законѣ 2 іюня 1897 г. объ отвѣтственности малолѣтнихъ, который, при всей симпатичности основной идеи, по крайней неудовлетворительности своего выполненія, вызывалъ на практикѣ не мало затрудненій, кои

---

[1]) 2 П. С. З., № 890.

и Сенатъ не могъ преодолѣть, слѣдуетъ принять въ особое вниманіе то положеніе, которое создано всѣмъ судебнымъ учрежденіямъ и, въ особенности, Сенату, благодаря существованію двухъ уголовныхъ кодексовъ: одного, вполнѣ устарѣвшаго, первоначальное обнародованіе котораго относится къ 1845 г., и другого, задуманнаго по образцу германскаго кодекса 1871 г., претерпѣвшаго въ порядкѣ законодательномъ крупнѣйшія измѣненія, въ смыслѣ сохраненія многихъ началъ, еще болѣе несовременныхъ, нежели начала кодекса 1845 г.. Оба кодекса дѣйствуютъ одинъ цѣликомъ, другой—въ нѣсколькихъ частяхъ, различествуя, кореннымъ образомъ, между собою въ своей системѣ.

Но еще болѣе неблагопріятныя условія для дѣятельности Уголовнаго кассаціоннаго департамента были созданы новыми законами въ области уголовнаго процесса. Для кассаціоннаго суда, главнѣйшею функціею котораго является наблюденіе за единообразнымъ и согласнымъ съ истиннымъ смысломъ примѣненіемъ закона, важно, чтобы существовали прочныя основныя начала уголовнаго процесса. Такія начала, ясныя и опредѣленныя, и были даны составителями Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.; но, именно, эти начала послѣдовательно были поколеблены послѣдующими законами 12 іюня 1884 г., 20 мая 1885 г., 28 апрѣля 1887 г., 7 іюля 1889 г., 12 іюля 1889 г.; изъ нихъ послѣднимъ, по образному выраженію В. Д. Спасовича, вызвана трещина въ куполѣ сенатскомъ, подъ которымъ находила себѣ защиту въ духѣ закона вся русская юстиція. Въ сущности, этимъ закономъ вся мѣстная юстиція выведена изъ подъ надзора и покровительства Сената.

Когда, въ 1894 г., была образована по Высочайшему повелѣнію, особая Комиссія для пересмотра законоположеній по судебной части, то были произведены ревизіи судебныхъ установленій и поставленъ послѣднимъ рядъ вопросовъ. Въ числѣ этихъ вопросовъ имѣлся и такой: какое вліяніе оказываетъ кассаціонная практика на судебную дѣятельность? Въ трудахъ означенной комиссіи (т. III Свода ревизіонныхъ отчетовъ 1897 г.) приведены отвѣты на этотъ вопросъ 11 окружныхъ судовъ. Конечно, это не можетъ сойти за мнѣніе судебнаго вѣдомства, это случайные отзывы нѣкоторыхъ судебныхъ установленій, но для характеристики дѣятельности нашего кассаціоннаго суда они могутъ имѣть нѣкоторое значеніе. Въ сущности, всѣ отзывы начинаются съ при-

знанія благотворности вліянія разъясненій Сената на дѣятельность судебныхъ установленій, но многими указываются и недостатки, выражающіеся въ томъ, что Сенатъ отступаетъ, иногда, отъ установленныхъ имъ же самимъ положеній, а, иногда, и дополняетъ законъ своею властью. Въ нѣкоторыхъ отзывахъ выражается довольно оригинальная жалоба на то, что сенатская практика вызвала къ жизни чрезвычайно большое число частныхъ изданій, въ которыхъ часто формулированы невѣроятные тезисы, приведеніемъ которыхъ адвокаты весьма затрудняютъ дѣятельность судовъ.

Наиболѣе полный и исчерпывающій отзывъ данъ былъ Одесскимъ окружнымъ судомъ. Здѣсь говорилось: „Уставы 20 ноября 1864 года дали Россіи одновременно и новое устройство судовъ, и новыя формы судопроизводства. Судебные дѣятели, въ первое время не обладавшіе необходимою практическою подготовкою, будучи призваны примѣнять законъ въ публичныхъ засѣданіяхъ, гдѣ каждое дѣйствіе ихъ находилось подъ строгимъ контролемъ заинтересованныхъ сторонъ, крайне нуждались въ помощи какъ относительно разъясненія новыхъ процессуальныхъ законовъ, такъ и институтовъ матеріальнаго права. Руководящею нитью при разрѣшеніи всѣхъ затрудненій для дѣятелей новыхъ судовъ должна была сдѣлаться и сдѣлалась сенатская практика. Кассаціонная дѣятельность Правительствующаго Сената установила такое единообразіе въ истолкованіи и примѣненіи законовъ, достигнуть котораго инымъ путемъ было бы рѣшительно невозможно. Она коснулась почти всѣхъ отдѣловъ нашего дѣйствующаго законодательства, раскрывъ точный смыслъ законовъ, а по нѣкоторымъ отдѣламъ, какъ, напримѣръ, по законамъ гражданскимъ, уголовнымъ и судопроизводственнымъ, положительно, можно сказать, разработала всѣ правовые институты. Многія разъясненія были настолько важны, что принимались въ соображеніе и въ законодательныхъ работахъ. На сенатской юриспруденціи воспитывалось у насъ два поколѣнія судебныхъ дѣятелей, и даже наши ученые юристы въ изслѣдованіяхъ, касающихся отечественнаго права, удѣляютъ значительную долю вниманія этой юриспруденціи. Независимо отъ изложеннаго, кассаціонное разсмотрѣніе благотворно вліяло на судебную дѣятельность и въ томъ отношеніи, что заставляло судебныхъ дѣятелей относиться въ высшей степени внима-

тельно къ соблюденію процессуальныхъ нормъ и обрядовъ, а это, въ свою очередь, вліяло на выработку строгой легальности, убивало въ зародышѣ всякій произволъ и устраняло возможность игнорировать установленныя въ законѣ правила, долженствующія служить гарантіею правомѣрности постановляемыхъ рѣшеній".

„Нельзя въ то же время не указать и на слабыя стороны кассаціоннаго суда, парализующія подчасъ главную задачу его и вносящія неустойчивость въ судебную дѣятельность. Неблагопріятныя стороны сенатской практики явились, главнымъ образомъ, результатомъ двухъ причинъ. Съ одной стороны, Правительствующій Сенатъ, въ качествѣ кассаціоннаго судилища, разъясняющій истинный разумъ законовъ, переступалъ иногда предѣлы интерпретаціи и устанавливалъ такія правила, которыя носили характеръ дополненія закона, а съ другой,—при разъясненіи точнаго разума закона, Правительствующій Сенатъ не всегда справлялся съ данными имъ раньше разъясненіями, вслѣдствіе чего впадалъ въ противорѣчія".

Оба указанныя Одесскимъ окружнымъ судомъ несовершенства въ дѣятельности Сената, если они изрѣдка и могли быть отмѣчены, несомнѣнно, должны быть отнесены къ числу такихъ, которыя устранить совершенно невозможно. Что касается до дополненія закона, то въ прямомъ смыслѣ этого слова подобныя рѣшенія Сената были развѣ совершенно единичныя; провести же точно границу между разъясненіемъ закона въ чистомъ видѣ и разъясненіемъ, которое, толкуя законъ, до извѣстной степени можетъ быть сочтено за дополненіе его, представляется невозможнымъ, а соблюденіе подобной неясной границы просто не достижимо.

Что касается до рѣшеній Сената, которыя не согласовались съ прежде данными Сенатомъ разъясненіями, то въ этомъ отношеніи нельзя не принимать во вниманіе вліяніе времени, измѣненіе внѣшнихъ условій, не считаться съ которыми совершенно не можетъ ни одно учрежденіе, въ особенности, если сравнивать рѣшенія на протяженіи почти половины цѣлаго вѣка. И, тѣмъ не менѣе, несмотря на многократныя измѣненія своего состава, несмотря на многообразныя неблагопріятныя условія для своей дѣятельности, которыя указаны выше, Сенатъ все же оставался вѣрнымъ завѣтамъ Судебныхъ уставовъ 1864 г. и

ихъ составителей. Когда въ Высочайше учрежденной Комиссіи для пересмотра законоположеній по судебной части (подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Муравьева), возникло предположеніе о передачѣ кассаціонныхъ функцій по дѣламъ мировой юстиціи въ судебныя палаты, то кассаціонные департаменты остались вѣрны единственно правильному, и теоретически и практически, принципу единства кассаціи. Какъ извѣстно, подобныя же предположенія возникали еще при выработкѣ Судебныхъ уставовъ. И тогда уже меньшинство (14 членовъ) уголовнаго отдѣленія комиссіи, образованной при Государственной канцеляріи, во главѣ съ Буцковскимъ, находили [1]), „что раздробленіе этой власти между палатами, т. е. предоставленіе имъ права толкованія законовъ и существа формъ и обрядовъ судопроизводства умалило бы совершенно значеніе высшаго судилища, а вмѣстѣ съ тѣмъ дало бы неизбѣжно поводъ къ различнымъ объясненіямъ закона, а сила и значеніе всякаго закона необходимо обусловливается единообразнымъ исполненіемъ его. Дозволять принесеніе жалобъ на неокончательныя рѣшенія въ палаты, а не въ Сенатъ, значитъ установить столько же различныхъ толкованій одного и того же закона, сколько будетъ палатъ, а разнообразное толкованіе закона поставитъ гражданъ въ такое положеніе, что имъ нельзя будетъ расчитывать на силу закона, на его неприкосновенность и ненарушимость". Какъ извѣстно, это мнѣніе меньшинства комиссіи было одобрено Соединенными департаментами и Общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта и обратилось въ законъ. Раздѣляя эти соображенія, сенаторы 90-хъ годовъ отвѣтили на вопросъ о возможности отступленія отъ принципа единства кассаціи отрицательно (въ Уголовномъ кассаціонномъ департаментѣ большинствомъ 18 голосовъ противъ одного и въ Гражданскомъ кассаціонномъ 16 противъ 7) [2]). Совѣщаніе сенаторовъ, раздѣляя вышеуказанные доводы составителей Судебныхъ уставовъ, привело подробныя цифровыя данныя, доказывающія, что при передачѣ дѣлъ мировой подсудности въ судебныя палаты, въ качествѣ кассаціонной инстанціи, получилось бы для Сената со-

---

[1]) Высоч. учр. Комиссія для пересмотра законоположеній по судебной части. Объясн. зап. къ проекту Устава уголовнаго судопроизводства, стр. 103.

[2]) Ср. Труды Высоч. учр. Комиссіи для пересмотра законоположеній по судебной части, томъ VII, стр. 1—59.

вершенно ничтожное облегченіе, не говоря уже о возможности сравнительно хотя бы незначительнаго увеличенія числа сенаторовъ.

Для точнаго опредѣленія предѣловъ компетенціи кассаціоннаго Сената, слѣдуетъ еще упомянуть, что кромѣ функцій кассаціонныхъ новые департаменты являются по немногимъ дѣламъ о государственныхъ и должностныхъ преступленіяхъ и инстанціею апелляціонною (Уст. угол. суд., ст. ст. 1058 и 1113).

Изъ составленной сенаторомъ Мальчевскимъ для комиссіи статсъ-секретаря Муравьева таблицы о поступленіи и разрѣшеніи дѣлъ въ Уголовномъ кассаціонномъ департаментѣ за годы 1887—1898 оказывается, что въ 1887 г. поступило изъ общихъ судебныхъ мѣстъ 2.790, изъ мировыхъ установленій 7.470, частныхъ 1.359, а въ 1898 г. изъ общихъ судебныхъ установленій 2.721, мировыхъ установленій 5.452 и частныхъ 1.167 [1]).



[1]) Высоч. учр. Комиссія для пересмотра законоположеній по судебной части. Объясн. зап. къ проекту Устава уголовнаго судопроизводства, т. IV, прилож., стр. 22.

Охраненіе правъ личности.

Огражденіе личной свободы (неприкосновенность личности). Положеніе 14 августа 1881 г. Свобода печати. Начала вѣротерпимости.



свобожденіе крестьянъ отъ крѣпостной зависимости 19 февраля 1861 г. и послѣдовавшая затѣмъ 17 апрѣля 1863 г. отмѣна тѣлесныхъ наказаній, какъ одного изъ самыхъ типичныхъ признаковъ сословныхъ различій, открыли возможность возникновенія въ русскомъ правѣ понятія гражданина и его правъ. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. сдѣлали попытку оградить права этого гражданина въ самомъ существенномъ его благѣ—личной свободѣ.

Статьи 8—11 Устава уголовнаго судопроизводства постановляютъ, что никто не можетъ быть ни задержанъ подъ стражею иначе какъ въ случаяхъ, законами опредѣленныхъ, ни содержимъ въ помѣщеніяхъ, не установленныхъ на то закономъ. Требованіе о взятіи кого либо подъ стражу подлежитъ исполненію лишь въ томъ случаѣ, когда оно послѣдовало въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего устава. Каждый судья и каждый прокуроръ, который въ предѣлахъ своего участка или округа удостовѣрится въ задержаніи кого либо подъ стражею безъ постановленія уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы. Судья или прокуроръ, до свѣдѣнія коего дошло, что въ предѣлахъ его участка или округа кто либо содержится не въ надлежащемъ мѣстѣ за-

ключенія, долженъ принять мѣры къ содержанію его въ установленномъ порядкѣ. Не можетъ быть сомнѣнія, что этими статьями былъ установленъ извѣстный контроль судебной власти за тѣмъ, чтобы лишеніе свободы русскаго гражданина могло произойти не иначе, какъ въ закономъ указанныхъ случаяхъ. Но изъ этихъ постановленій не слѣдовало ни того, что задержаніе можетъ послѣдовать только по постановленію судебной власти, ибо и за органами администраціи сохранена была извѣстная доля власти по лишенію свободы (напримѣръ, начальства, въ широкомъ смыслѣ слова, по отношенію къ подчиненнымъ), ни того, чтобы судебная власть могла входить въ оцѣнку по существу правильности постановленій административной власти. Предѣлы надзора органовъ судебной власти въ этомъ отношеніи были опредѣлены Сенатомъ въ указахъ Уголовнаго кассаціоннаго департамента и Общаго собранія. По мнѣнію Сената, обязанности судебной власти сводятся къ установленію факта наличности въ мѣстѣ заключенія постановленія подлежащей власти. Даже въ томъ случаѣ, когда арестованный заявляетъ, что произошла ошибка въ личности, и тогда судебная власть обязана только увѣдомить власть, постановившую о задержаніи, объ этомъ заявленіи. И только въ томъ случаѣ, когда на задержаннаго не прислано въ мѣсто заключенія соотвѣтственнаго постановленія, или постановленіе исходитъ отъ власти явно не компетентной, судебная власть обязана немедленно освободить арестованнаго. Въ области собственно судебнаго производства уголовныхъ дѣлъ, начиная съ дѣйствій полиціи на дознаніи, Судебными уставами, а затѣмъ и разъясненіями Сената, установленъ точно разработанный порядокъ, въ которомъ можетъ послѣдовать арестованіе.

Но этими постановленіями съ самаго начала не затрогивались сущность административныхъ распоряженій и права административной власти. А между тѣмъ, дальнѣйшими законодательными актами предѣлы административной власти, какъ по лишенію гражданъ свободы, такъ и по ограниченію другихъ по закону присвоенныхъ гражданамъ правъ, были послѣдовательно расширены Высочайше утвержденнымъ 14 августа 1881 г. Положеніемъ о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (III, 350),

и рядомъ другихъ актовъ уполномочія отдѣльныхъ должностныхъ лицъ [1]).

Съ другой стороны, не слѣдуетъ забывать, что если освобожденіемъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости и отмѣной тѣлесныхъ наказаній было положено начало уравненію русскихъ гражданъ въ правахъ, то самый процессъ уравненія далеко не завершился и по настоящее время, и дѣйствующее законодательство знаетъ рядъ существеннѣйшихъ различій въ правахъ, въ зависимости отъ вѣроисповѣданія, національности и, отчасти, отъ сословія, а при такихъ условіяхъ самое охраненіе не сложившагося еще вполнѣ и въ законѣ понятія общихъ правъ личности представляетъ для хранилища законовъ трудности, иногда непреодолимыя.

Несмотря, однако, на эти трудности, Сенатъ, въ виду жалобъ, не имѣлъ юридической и фактической возможности уклониться отъ надзора за примѣненіемъ Положенія 14 августа 1881 г. и занялъ по отношенію къ этому закону совершенно опредѣленное положеніе, правильность котораго была признана и Высочайше утвержденнымъ 2 мая 1895 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта по дѣлу Келлера. Положеніе, занятое Сенатомъ, можетъ быть охарактеризовано такъ.

Именнымъ Высочайшимъ указомъ, даннымъ 4 сентября 1881 г. Правительствующему Сенату, устанавливалась „необходимость допустить на время чрезвычайныя мѣры преходящаго свойства для водворенія полнаго спокойствія и для искорененія крамолы“. Какъ приведенныя слова указа, такъ и предшествовавшія имъ соображенія „о незыблемости основныхъ началъ великихъ преобразованій минувшаго царствованія“, не оставляли никакого сомнѣнія въ томъ, что изъ всей области администраціи выдѣляется одна отрасль—борьба съ крамолою—и въ цѣляхъ таковой борьбы мѣстная администрація была вооружена рядомъ чрезвычайныхъ, притомъ дискреціоннаго характера, полномочій, коими ей и предоставлялось пользоваться, конечно, исключительно въ области борьбы съ крамолою.

Между тѣмъ, въ виду: 1) распространенія Положенія 14 августа 1881 г. съ самаго же начала въ нѣкоторыхъ его частяхъ

---

[1]) См. Матеріалы по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній. Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ гр. А. П. Игнатьева, т. I и II.

(ст. ст. 28—36, см. п.п. 3 и 4 Высочайшаго указа 4 сентября 1881 г.) на всю Россію, 2) постепеннаго распространенія примѣненія Положенія въ цѣломъ почти на всю Имперію, 3) дискреціоннаго характера данныхъ администраціи полномочій и 4) наконецъ указанія ст. 1 Положенія 14 августа 1881 г., что „высшее направленіе дѣйствій администраціи принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ", причемъ ни въ этой, ни въ послѣдующихъ статьяхъ не указана возможность обжалованія дѣйствій администраціи и министра внутреннихъ дѣлъ на общемъ основаніи Правительствующему Сенату, органы мѣстной администраціи пришли къ двумъ выводамъ: 1) что чрезвычайныя дискреціонныя полномочія даны имъ для дѣйствій во всѣхъ областяхъ управленія и 2) что дѣйствія эти не подлежатъ обжалованію въ Сенатъ. Считаясь съ дискреціоннымъ, а слѣдовательно и безконтрольнымъ, характеромъ уполномочій администраціи, въ силу закона 14 августа 1881 г., Сенатъ съ самаго же начала рѣшительнымъ образомъ призналъ совершенную неправильность выше указанныхъ выводовъ администраціи. Въ указѣ Перваго департамента Правительствующаго Сената министру внутреннихъ дѣлъ отъ 11 мая 1883 г. говорилось, „что въ производствѣ Сената находятся дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ на высылку ихъ административнымъ порядкомъ подъ надзоръ полиціи, на основаніи правилъ, изложенныхъ въ ст. ст. 32—36 Высочайше утвержденнаго 14 августа 1881 г. Положенія" и что „Правительствующій Сенатъ находитъ, что какъ буквальное содержаніе Именного указа 4 сентября, при которомъ издано было Положеніе 14 августа, такъ и содержаніе статей 21, 29 и примѣч. къ ст. 33 этого закона, несомнѣнно свидѣтельствуютъ, что это Положеніе имѣетъ характеръ временныхъ, чрезвычайныхъ мѣръ преходящаго свойства, въ изъятіе изъ общихъ законовъ, что оно вызвано необходимостью водворенія полнаго спокойствія и направлено исключительно для облегченія борьбы съ крамолою и искорененія ея и что изложенныя въ Положеніи 14 августа правила относятся единственно къ лицамъ, подозрѣваемымъ въ совершеніи или прикосновенности къ государственнымъ преступленіямъ, или же въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ. Придавать закону 1881 г. распространительное толкованіе и примѣнять его, кромѣ указанныхъ выше случаевъ, также къ лицамъ, замѣчаемымъ въ порочномъ и безнравствен-

номъ поведеніи, представляется неправильнымъ, какъ въ виду ст. 65 Основныхъ государственныхъ законовъ, опредѣляющей, что законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу оныхъ, безъ всякаго измѣненія или распространенія, такъ и потому еще, что для борьбы съ обыденнымъ зломъ, встрѣчаемымъ повсемѣстно и постоянно и зависящимъ отъ самыхъ разнообразныхъ экономическихъ, нравственныхъ и племенныхъ условій, существуютъ общіе законы Имперіи, отъ дѣйствія которыхъ не изъяты и мѣстности, находящіяся въ положеніи усиленной охраны". Въ заключеніи сказано: „Правительствующій Сенатъ, руководствуясь 1 и 2 статьями своего Учрежденія, опредѣляетъ: разъяснить это для надлежащаго руководства".

Черезъ 20 почти лѣтъ, 18 апрѣля 1901 г., Первое общее собраніе Правительствующаго Сената, разъясняя Нижегородскому губернскому правленію, по дѣлу Гущина, гдѣ шелъ вопросъ о примѣненіи дискреціонныхъ полномочій къ санитарнымъ нарушеніямъ, тѣ же временныя правила 1881 г., замѣтило, „что узаконеніе это не изъемлетъ, однако, изъ общаго подчиненія Правительствующему Сенату въ порядкѣ инстанцій, какъ мѣстныя административныя начальства, такъ и самого министра, и не освобождаетъ Правительствующій Сенатъ отъ лежащей на немъ, по силѣ ст. ст. 1 и 2 Учрежденія Сената, обязанности надзора за соотвѣтствіемъ административныхъ распоряженій съ требованіями закона и съ предѣлами предоставленной административнымъ начальствамъ власти".

Тѣ же приблизительно соображенія, какъ и въ двухъ приведенныхъ указахъ Сената, встрѣчаются и въ Высочайше утвержденномъ 2 мая 1895 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта по дѣлу Келлера.

Въ указанныхъ разъясненіяхъ Правительствующаго Сената администраціей были усмотрѣны препятствія для успѣшной борьбы съ крамолою. Въ Высочайше утвержденномъ 7 декабря 1895 г. докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ [1]) признается особенно важнымъ препятствіемъ для дѣятельности администраціи указаніе Сената, что административной высылкѣ могутъ подлежать только лица, замѣченныя въ политической неблагонадежности. „Въ виду такого существеннаго разномыслія высшаго

[1]) Ср. Матеріалы по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній. Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ гр. А. П. Игнатьева, т. II, стр. 72—83.

государственнаго учрежденія, призваннаго къ наблюденію за точнымъ исполненіемъ законовъ, съ взглядами Министерства внутреннихъ дѣлъ", въ отдѣлѣ II Высочайшаго повелѣнія 7 декабря 1895 г. было разъяснено такъ же, въ видѣ временной мѣры, какъ и Положеніе 1881 г., что жалобы на распоряженія генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и градоначальниковъ по административной высылкѣ не подлежатъ разсмотрѣнію внѣ порядка, опредѣленнаго въ ст. ст. 1 и 2 Положенія 14 августа 1881 г., т. е., иначе говоря, подлежатъ разсмотрѣнію не Правительствующаго Сената, а одного лишь министра внутреннихъ дѣлъ.

Для характеристики дѣятельности Сената въ отношеніи чрезвычайныхъ изъятій изъ подсудности гражданъ общимъ законамъ слѣдуетъ еще упомянуть, что уже въ 1878 г. [1]), толкуя Высочайшій указъ 9 августа 1878 г., Правительствующій Сенатъ находилъ, что преданію военному суду могутъ подлежать лишь лица, дѣйствовавшія подъ вліяніемъ соціально-революціонныхъ или другихъ разрушительныхъ ученій. Что касается до толкованія Положенія 14 августа 1881 г., то въ этомъ отношеніи, кромѣ приведенныхъ выше разъясненій по вопросамъ о возможности административной высылки порочныхъ, но политически благонадежныхъ лицъ и относительно возможности примѣненія административныхъ мѣръ взысканія къ санитарнымъ нарушеніямъ, Сенатъ, въ лицѣ Перваго общаго собранія (указъ 14 марта 1903 г. за № 9381), входилъ въ обсужденіе вопроса о возможности примѣненія административныхъ каръ по дѣламъ о санитарныхъ нарушеніяхъ по жалобѣ на петербургскаго градоначальника Петербургской городской думы и остался при взглядѣ, высказанномъ имъ по дѣлу Гущина.

Въ предѣлахъ, изъятыхъ отъ дѣйствія Положенія 14 августа 1881 г., общее отношеніе Сената къ требованіямъ администраціи, ограничивающимъ свободу и права отдѣльныхъ гражданъ, можетъ быть опредѣлено словами изъ указа Уголовнаго кассаціоннаго департамента по толкованію ст. 29 Устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями [2]). Здѣсь говорится: „не могутъ быть признаваемы законными такія требованія администраціи

---

[1]) Рѣшеніе Перваго общ. собр. Прав. Сената, 1878 г., № 54.

[2]) Опредѣленіе Прав. Сената, 1881 г., № 2.

или полицейской власти, которыя, хотя и имѣютъ цѣлью охраненіе общественнаго порядка и личной безопасности гражданъ, но не разрѣшены положительнымъ закономъ и въ то же время ограничиваютъ личныя права частныхъ лицъ, или же ихъ права по распоряженію имуществомъ, ограждаемыя тѣми же законами".

Что касается далѣе до отдѣльныхъ правъ гражданина, то въ этомъ отношеніи не слѣдуетъ забывать, что право образованія союзовъ и право собраній не были почти вовсе нормированы закономъ до послѣдняго времени.

Можно указать по этому предмету только нѣкоторыя рѣшенія Сената, которыя какъ бы направлены къ огражденію права самоуправленія существующихъ частныхъ обществъ. Такъ, Сенатъ отстаивалъ права клубовъ исключать изъ своего состава недостойныхъ членовъ, конечно сообразно съ уставомъ, а равно права комитета собранія дѣлать замѣчанія своимъ членамъ [1]).

Право до извѣстной степени свободно выражать въ печати свое мнѣніе впервые было ограждено закономъ 6 апрѣля 1865 г., коимъ возлагалась на министра внутреннихъ дѣлъ обязанность, въ случаѣ признанія имъ изданія особенно вреднымъ, входить съ представленіемъ о совершенномъ прекращеніи такого изданія въ I департаментъ Правительствующаго Сената. Но, конечно, не въ этомъ временно остававшемся за Сенатомъ правѣ, а въ дѣятельности Сената, какъ хранилища законовъ, заключается значеніе Сената по охраненію свободы слова.

Общій взглядъ Сената на значеніе свободы слова выраженъ въ рѣшеніи Правительствующаго Сената по дѣлу Стечкина и Озмидова [2]). Здѣсь сказано было: „Нельзя не различать оглашеніе какихъ либо обстоятельствъ или распространеніе отзывовъ, служащихъ проявленіемъ праздной болтливости и сплетни, дѣлаемыхъ исключительно съ намѣреніемъ уязвить честь и доброе имя извѣстной группы лицъ или отдѣльнаго лица, отъ такихъ сообщеній, которыя вызываются въ извѣстной степени самымъ родомъ дѣятельности сообщившаго, вызываются побужденіями, имѣющими не личный, а общественный характеръ. Въ особенности часто можетъ находиться въ такихъ условіяхъ

---

[1]) Рѣш. Угол. касс. деп., 1868 г., по дѣлу Пороховщикова; 1873 г., №№ 384 и 387.
[2]) Приговоръ 26 апрѣля 1894 г.

печать при обсужденіи дѣятельности лицъ, исполняющихъ извѣстныя общественныя или правительственныя обязанности, такъ какъ наблюденіе и оцѣнка явленій общественной и государственной жизни составляетъ одну изъ задачъ періодической печати, которая разумѣется должна съ одинаковымъ вниманіемъ останавливаться и на темныхъ и на свѣтлыхъ ихъ сторонахъ".

Въ приговорѣ Сената по дѣлу Дальскаго [1]), состоявшемся еще въ 1875 г., Сенатъ находилъ, что теоретическая оцѣнка законовъ согласно примѣчанія къ ст. 1035 Уложенія о наказаніяхъ не только не можетъ быть вмѣняема въ преступленіе, какъ дѣйствіе, воспрещенное законами, но даже положительно дозволяется. Толкуя ст. 121 Устава цензурнаго, Сенатъ остановился на случаѣ, когда причиной невыхода въ свѣтъ какого либо изданія является неутвержденіе министромъ внутреннихъ дѣлъ редактора. При этомъ Сенатъ поставилъ вопросъ, можно ли и въ такомъ случаѣ признавать невыходъ изданія въ свѣтъ въ теченіе года достаточнымъ основаніемъ для того, чтобы считать изданіе прекратившимся, и отвѣтилъ на вопросъ отрицательно, находя, что при иномъ толкованіи пришлось бы признать за министромъ внутреннихъ дѣлъ дискреціонную власть путемъ неутвержденія редактора прекратить самое изданіе.

Сенату приходилось и приходится разрѣшать многочисленныя жалобы на неразрѣшенія открыть книжный магазинъ или типографію или на закрытіе таковыхъ. Сенатъ сталкивается здѣсь съ дискреціонною властью администраціи и пытается опредѣлить возможно точно предѣлы этой власти.

Такъ, ему приходилось разъяснять, что покупка типографіи до полученія лицомъ отъ установленной власти разрѣшенія на содержаніе типографіи не можетъ быть признана только по этой причинѣ недѣйствительной, такъ какъ все-таки покупка и продажа нормируется общими гражданскими законами, а не ст. 260 Устава цензурнаго [2]).

Далѣе Сенатъ разъяснялъ, что хотя разрѣшеніе вопроса о достаточной степени благонадежности лица, желающаго открыть книжный магазинъ, всецѣло зависитъ отъ губернатора,

---

[1]) 12 декабря 1875 г., № 74.

[2]) Рѣш. Гражд. касс. деп. Прав. Сената, 69/1905; 76/449.

однако же онъ не можетъ отзываться неимѣніемъ надлежащихъ свѣдѣній, такъ какъ долженъ самъ ихъ собрать [1]). Но во всякомъ случаѣ, по мнѣнію Сената, это право губернаторовъ не чисто дискреціонное, оно подлежитъ провѣркѣ, ибо въ законѣ не сказано [2]), чтобы выдача удостовѣренія зависѣла отъ „усмотрѣнія" губернатора.

Въ цѣломъ рядѣ разъясненій Сената указывается, что административной власти предоставлено закрывать типографіи лишь временно до рѣшенія суда и только послѣ возбужденія прямого уголовнаго преслѣдованія. Сенатъ разсуждалъ, что „коренныя постановленія законодательства, ограждающія права частныхъ лицъ по владѣнію и пользованію принадлежащимъ имъ имуществомъ, очевидно не могутъ быть отмѣнены по усмотрѣнію губернскаго начальства, не исключая и тѣхъ случаевъ, когда распоряженіямъ его, несогласнымъ съ закономъ, временно подчинилось частное лицо" [3]). Въ 1897 г. Сенатъ по дѣлу Штейна, толкуя ст. 158 Устава цензурнаго, вновь разъясняетъ, что право губернскаго начальства разрѣшать или не разрѣшать устройство типографій и литографій не есть право дискреціонное, не подлежащее провѣркѣ. При разрѣшеніи такого ходатайства губернское начальство обязано сообразоваться съ имѣющимися свѣдѣніями о благонадежности просителей и не можетъ руководствоваться соображеніями о томъ, что открытіемъ новой типографіи создается конкуренція существующимъ, или что средства наличнаго цензурнаго надзора недостаточны.

Начало вѣротерпимости провозглашено было, какъ извѣстно, уже Петромъ Великимъ въ Манифестѣ 16 апрѣля 1702 г. и подкрѣплено Основными государственными законами, въ статьяхъ 44 и 45 (Св. зак. т. I, ч. 1, изд. 1892 года). Удерживая какъ незыблемый принципъ первенство и господство христіанской православной каѳолической церкви восточнаго исповѣданія, нашъ законъ предоставилъ не только христіанамъ инославныхъ исповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ и язычникамъ право свободнаго отправленія ихъ вѣры и богослуженія, карая вмѣстѣ съ тѣмъ за переходъ изъ православія въ иное исповѣданіе и

---

[1]) Опред. Перваго деп. Прав. Сената 13 ноября 1896 г., № 9024.

[2]) Опред. Перваго деп. Прав. Сената 10 іюня 1892 г., № 5094.

[3]) Опред. Перваго деп. Прав. Сената 24 марта 1892 г. по дѣлу Шимелевича, 31 января 1893 г., № 1233, 21 декабря 1894 г. и т. д.

ограничивая въ извѣстныхъ отношеніяхъ права свободнаго отправленія вѣры и богослуженія раскольниковъ.

Однако, какъ это указано въ Высочайшемъ указѣ 12 декабря 1904 года (п. 6), свобода отправленія богослуженія, предоставленная закономъ русскимъ подданнымъ инославныхъ и иновѣрныхъ исповѣданій, подвергалась до 1904 года неоднократно ограниченіямъ, закономъ не предусмотрѣннымъ, благодаря или неправильному толкованію законовъ, или въ силу административныхъ распоряженій, несогласныхъ съ законами.

При такихъ условіяхъ Сенату приходилось въ предѣлахъ охраненія началъ вѣротерпимости неоднократно останавливаться на закрытіи молитвенныхъ домовъ и моленъ старообрядцевъ, евреевъ и т. д.

Что касается моленъ раскольническихъ, то Сенату приходилось настаивать на точномъ исполненіи закона 3 мая 1883 г., въ силу котораго закрытіе ихъ не зависитъ отъ усмотрѣнія губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ, а совершается по постановленію Комитета Министровъ [1]), между тѣмъ требованія мѣстныхъ православныхъ архіереевъ о закрытіи оказывались мотивированными только тѣмъ, что проповѣдники, завѣдующіе домами и молельнями, имѣютъ сильное вліяніе на населеніе. Въ отношеніи еврейскихъ моленъ Сенату приходилось сталкиваться съ прямымъ и открытымъ нежеланіемъ губернской администраціи исполнять точный смыслъ закона: пунктомъ 61 приложенія къ ст. 816 Законовъ о состояніи (Св. зак. т. IX) прямо указывается, что суммы коробочнаго сбора предназначены, между прочимъ, на ремонтированіе синагогъ, а губернскія правленія находили, что сборы сіи не предназначены для этой цѣли [2]). Такъ, далѣе, губернская администрація стала одно время закрывать синагоги, давно существующія внѣ черты постоянной осѣдлости евреевъ, только на томъ основаніи, что законами 1859 г. и 1865 г. были подробно, но въ то же время съ предоставленіемъ льготъ, опредѣлены категоріи евреевъ, имѣющихъ право жительства внѣ черты осѣдлости, но въ этихъ законахъ ничего не упоминалось о синагогахъ и молитвенныхъ домахъ [3]).

[1]) Рѣш. I общ. собр. Прав. Сената, 1895 г., № 32.
[2]) Рѣш. I общ. собр. Прав. Сената, 1893 г., № 31.
[3]) Рѣш. I общ. собр. Прав. Сената, 1894 г., № 9, 1898 г., № 28.

Останавливаясь далѣе на вопросѣ о томъ, въ какихъ условіяхъ можетъ осуществляться право публичнаго отправленія богослуженія по обрядамъ своей вѣры, Сенатъ разъяснилъ, что раскольникамъ не возбраняется совершеніе молитвенныхъ дѣйствій и обрядовъ согласно съ правилами ихъ ученія, хотя бы и въ присутствіи православныхъ, а воспрещается проповѣдываніе словесное или письменное ихъ ученія, соединенное съ попыткою привлечь въ сей толкъ или секту православныхъ [1]).

Ограждая общія начала вѣротерпимости, Сенатъ долженъ былъ указывать, что православная церковь не допускаетъ ни малѣйшихъ понудительныхъ средствъ при обращеніи послѣдователей иныхъ исповѣданій и вѣръ въ православіе [2]).

Высочайшимъ указомъ Правительствующему Сенату 17 апрѣля 1905 года была дарована болѣе широкая свобода вѣры и богослуженія и отмѣненъ цѣлый рядъ ограниченій, сохраненныхъ въ нашихъ дореформенныхъ законахъ, такъ что въ будущемъ для дѣятельности Сената въ области охраненія права личности въ области религіозной свободы, созданы болѣе благопріятныя условія.



[1]) Рѣш. Угол. касс. деп. Прав. Сената, по дѣлу Гребенюка, 1888 г.
[2]) Рѣш. Угол. касс. деп. Прав. Сената, 1871 г., № 925.

